

第8章 地方自治体におけるスポーツ行政の展開とネットワーク変容

第1節 都市スポーツ行政をめぐる諸アクター関係の変容 横浜市、川崎市、藤沢市を素材にして

既に1980年代以降、特にイギリス、アメリカ、日本などにおいて顕著となった「小さな政府論」は、福祉国家の下で肥大化した中央政府・自治体レベルの行政活動の大幅な減少・削減を企図したものであった。この時期、日本においては「自治体経営論」が主張され、行政サービスの民間委託を始めとする種々の減量経営が導入された。

スポーツ行政の領域においても、例えば横浜市では1984年に事業団が設立され、この行政補完団体に行政サービスを委託することで、体育課の職員減少や予算の簡素化が図られたのである。ところが、実際にはスポーツ行政サービスの「量」は膨張し、行政区に設置されたスポーツセンターを始めとする施設の管理運営費など、市のスポーツ行政予算は年々拡大した。結果として体育課や事業団の職員は年間予算に定められた施策を消化するための業務に忙殺されているのが現状である。

一方で市民のスポーツ活動要求¹は、余暇時間の増大や健康志向、仕事以外の場における楽しみや生きがいの追求などを背景に年々高まりつつあり、その内容も個性化・多様化している。したがって、こうした市民のニーズを吸収し、市民活動や企業活動との連携・役割分担を自覚しつつ、スポーツ振興策を立案・実施していくためのスポーツ行政組織のあり方を考察することが求められている²。さらに、市民文化活動としてのスポーツ活動には当該地域市民の精神的肉体的要素を含んだ組織化・競争といった固有の構成要素がルールに基づいた形で備わっており、実はこれが市民組織運営や、市民と自治体との関係の在り方、政策過程といった地方自治の諸課題を検討する際の格好の材料を提供しているのである。そこで以下、横浜市、川崎市、藤沢市におけるスポーツ行政を把握し、諸アクター間の関係変容を把握していきたい。

1. 横浜市の事業団方式における諸アクター関係の課題

横浜市では1984年に財団法人横浜市スポーツ振興事業団（以下、事業団と略）が設立され、横浜市体育協会（86年に財団法人化）、教育委員会体育課（現スポーツ課。以下同じ）の三者がスポーツ行政の担い手とされた。図表8-1は、1991年段階での市のスポーツ行政サービスについて予算額を付記する形でまとめたもの³であるが、市の行政サービス提供をめぐる基本構造および政策内容は今日に至るまで維持されている⁴。その特徴として、第1に体育課関連では、スポーツセンター等の建設費を除いた約7億円の体育課予算のうち半分が事業団育成費に当てられ、体育課はその施策業務の多くを事業団に依存している。また、事業団育成費と横浜市体育協会との予算額の格差が、そのまま両者の事業量の差となって表れている。さらに、例えば、体育指導委員の実際の活動状況とスポーツ振興法における趣旨との乖離が指摘できる。第2に事業団関連では、スポーツセンター等の管理運営費の予算規模が大きいこと、事業団業務において現場で直接市民と接触す

るスポーツセンター指導員に過重負担がかかっているのではないかとということ、さらに、受託事業量の占める割合が大きいために、スポーツ施策立案をめぐってスポーツ指導員が自らの創意・工夫を発揮できないのではないかとということ、などが指摘できる。第3に、市体協や横浜市レクリエーション協会について、予算規模が事業団と比較して極めて小さいこと、各々の加盟団体のみを対象にサービスを提供しているのではないかと、といったことが挙げられる。

図表8 1はスポーツ行政サービス関連という共通軸を設定し、この軸に沿った各部・各局・各課の行政施策の所掌分担を示したものであるが、体育課とその所管団体を除けば、各課におけるスポーツ行政施策の領域は部分的なものが多い。教育委員会系列、市長部局系列、その他という行政組織群の設定は可能であろうが、各行政組織間の希薄な並立的結合が、スポーツ行政施策という共通軸を結節点として、緩やかな複合組織を形成している。

それではスポーツ行政組織間のコミュニケーションという側面ではどうであろうか。体育課、事業団、体育協会、レクリエーション協会の権限・財源関係において、行政資源の源を把握しているのは体育課である。体育課は市体協や事業団に対して監督的な立場にあり、人的側面においても、事業団へ職員を派遣している。また、学校施設の開放に携わる社会教育課に対してコミュニケーションルートを形成しているし、さらに、婦人スポーツ団体連絡協議会に対しても緩やかな指揮・監督を各連盟の長に対して行使している。また、スポーツセンターの設立過程に見られるように、財政や立地選定をめぐり、体育課の立案に修正案を提示し、水平的調整を行っている企画財政局の存在が指摘できる。スポーツ行政施策においても企画財政局は、中央官庁の官房系組織と類似した働きを行っている。

その他のスポーツ行政組織と体育課との間では、横のコミュニケーションルートが成立しているとは言い難い。各課においては縦の系列である直属の局や部の命令系統が主導的に作動しており、中央政府レベルの行政組織間にみられるような縦横無尽のコミュニケーションルートは形成されていないように思われる⁵。市民の多様なスポーツ要求の噴出とも言える状況の中で、スポーツ行政組織間のフォーマル、インフォーマルな水平的調整は不可欠となっており、このことは市のスポーツ環境の変動に柔軟に対応できる行政体制を整えることにつながる。例えば、縦割り組織の思考・行動様式を離れて、関係諸課の職員を集めてプロジェクトチームを編成し、基幹的なスポーツ政策の構想づくりに取り組むといったことである。

さらに、横浜市におけるスポーツ行政組織をその基礎単位との関係で見ていきたい。図表8 2は体育課を例に、スポーツ行政組織の基礎単位の所掌分担を示したものである。企画振興係と社会体育係の所掌事務を各々定めた上で、係長の下に配置された行政職員の事務分掌については、係員全体の連帯責任も含めて柔軟な体制がとられている。社会体育係が所掌する30の施策単位のうち、担当職員2名割当のものが18、1名割当10、全員担当2となっている。企画振興係では29の施策単位のうち、2名割当のものが27を占め、残りの2つは全員担当となっている。社会体育係では1名の職員単位の所掌を割当てているケースもあるが、総じて体育課の職務をめぐり体育課職員はチェーンのごとく連鎖し、状況に応じた実質的な所掌分担の柔軟な変更を伴いつつ、スポーツ行政施策の立案・実施に係る職員全員が連帯責任を持つような行政体制をとっている。

事業団の予算面⁶におけるスポーツ課との連結について、まず、「収支予算総括表」によれば、事業団の会計は一般会計と6つの特別会計（自主事業、新横浜駐車場、国際競技場、スポーツ医科学センター、国際プール、よこはまスポーツ振興基金）からなる。自主事業、新横浜駐車場、よこはまスポーツ振興基金の特別会計を除き、各会計の科目の中で突出しているのが「管理運営受託事業収入」（以下受託収入）である。一般会計の収入合計25億8000万円（百万円以下四捨五入。以下同じ。）のうち20億1000万円がこれに相当する。以下、国際総合競技場特別会計では12億7000万円のうち11億2000万円、スポーツ医科学センター特別会計では7億5000万円のうち6億5000万円、国際プール特別会計では8億9000万円のうち8億7000万円が受託収入で占められている。そして、各々「管理運営受託事業費」（以下受託事業費）として同額が支出されている。収入の部には「横浜市補助金収入」として一般会計に4億7000万円、新横浜駐車場特別会計に6000万円計上されているものの、この受託収入が横浜市からの実質的な補助金と見なしていいように思われる。

「一般会計収支予算書」によれば、前年度予算と比較して総額で3億3000万円の予算減額がなされており、「マイナスの予算編成」が継続されていることが分かる。受託事業費20億1000万円は野外活動施設運営費、スポーツセンター運営費、平沼記念体育館運営費、横浜文化体育館運営費、社会体育施設施設営繕費から構成されるが、この中で「スポーツセンター運営費」が13億8000万円占めており、この額は一般会計費総額の50%以上になっている。スポーツセンターの受託収入の内訳は、受託料収入11億円、利用料金収入2億8000万円で、80%が受託収入に相当する。要するに一般会計においては主として17区に設置されているスポーツセンターの管理運営費の比重が最も高くなっていることと、これがほとんど横浜市からの補助金によって支えられていることが指摘できる。

同様のことは国際総合競技場、スポーツ医科学センター、国際プールの管理運営についても該当し、減額傾向の中で個々の受託事業収入について利用料金収入を差し引いた受託料収入の割合は、国際総合競技場87%（小数点以下四捨五入で以下同様）、スポーツ医科学センター56%、国際プール77%となっている。

こうして見てくると、いわゆる「ハコモノ」の管理運営費が事業団予算を財政的に圧迫していることが読み取れる。さらに、地方自治体とその外郭団体とのコントロール 被コントロール関係が、横浜市の財政に大きく依存せざるを得ない事業団活動の自律性の矮小化という中で、事業団予算にもそのまま反映されている。

しかし、自主事業特別会計に目を向けると、支出予算総額3億7000万円は事業団予算総額の僅か6%を占めるに過ぎないものの、一般会計や他の特別会計（スポーツ振興基金特別会計を除く）とは異なり、予算総額は前年度よりも3000万円ほど増加している。要するに事業団の所掌範囲と仕事量は拡大しているのである。さらに自主事業のパイの拡大は横浜市への依存とは反対の方向、すなわち、事業団 市民活動のネットワークを形成する契機となり得るのではないだろうか⁷。

スポーツ課による事業団へのコントロールの態様と同様に、事業団は予算を通じて市体協の活動を支え、市体協はスポーツ課からの補助金に依存している。市体協の「一般会計収支予算書」によれば、一般会計収入合計2億3,900万円（10万円以下四捨五入。以下同様）のうち、そのほとんどが事業収入1億1,900万円と補助金等収入1億200万円が占めら

れている。この事業収入のほとんどが五大都市体育大会事業収入 4,100 万円と横浜マラソン大会事業収入 5,200 万円である。五大都市体育大会事業収入の場合、教育委員会から 4,000 万円の補助金が出ており、横浜マラソン大会事業収入の場合、教育委員会から 1,800 万円の補助金が出ている。また、補助金等収入の内訳は、横浜市補助金収入 9,000 万円、よこはまスポーツ振興基金助成金収入 1,200 万円、県体育協会補助金収入 6 万円、県スポーツ振興基金補助金収入 50 万円、民間助成金収入 20 万円となっており、横浜市補助金収入の割合が高い⁸。そして、99 年度における市体協の一般会計収入 1 億 8,900 万円で補助金等収入が 6,400 万円、2000 年度の場合、一般会計収入 1 億 400 万円で補助金等収入が 1 億 400 万円⁹であることから、スポーツ課からの補助金が 99 年度から 2000 年度にかけて大幅に増加したことが分かる。また、市体協は事業収入においてもスポーツ課からの補助金に依存している。

事業団、スポーツ課、市体協のスタッフ¹⁰によれば、市の事業団と体協が合併した神戸市のような例もあるものの、横浜市の場合、事業団と市体育協会とはお互いに「テリトリーが分かれている」ため両者の接点はない。ただし、専任の事業団職員が多くなる傾向にあるため、スポーツ課職員の事業団への出向・派遣は減少してきている。事業団の主要業務はスポーツセンターの管理運営（以前は月曜休館であったが現在は無休）であるが、スポーツセンターの指導員の年齢が高くなっているため、実技指導から企画・立案の仕事に業務の中心が移らざるを得なくなっている。総合型スポーツクラブの流れへの対応面でも今後は地域社会の指導者の活力を活用していく方向で考えているという。

一方、スポーツ課は国内・国外スポーツイベント大会運営の事業団への一部委託や、2001 年度からのスポーツセンター利用料金制度導入を通じて、運営面での各スポーツセンターの独自性を発揮させる方策をとるようになった。さらに各行政区が独自のスポーツ政策を立案・企画する傾向も出てきている。なお 5 大都市体育大会も継続しており、この 4 都市との情報交換を密接に行っている。スポーツ振興審議会についても 18 期から 19 期への移行時を変革期と捉え、2001 年 12 月 6 日に開催した第 1 回審議会ではテーマ自体を決めることから始めたとしている。

市体協では各競技団体から評議員が選出され委員会を構成し、ここで各団体の意見交換・調整がなされている。事業の主催は市体協（あるいは教育委員会との共催）、主管は加盟団体という形態をとることが一般的である。例えば、横浜マラソン大会の運営に協力し、競技団体の行う選手養成や生涯スポーツ振興を所管する。事業団は競技団体が行うスポーツ振興以外の「さわやかスポーツ・レクリエーション」などを所管する。スポーツ課との関係と同様、両者の連携はあるものの、役割分担ははっきりしている。なお、体協は体育指導委員とはほとんど関係していない。体協として、総合型地域スポーツクラブへの対応については課題を抱えている。人口 340 万人の横浜市では大きなクラブか小さなクラブかという論点はあるにせよ、現状ではクラブをとっても把握し切れず、そのことが改革そのものを難しくしている。また、例えば、陸上競技協会への加盟団体もあり、こうした団体とクラブとの関係を無視できない。確かに各競技団体の発言には差異が出てくるものの、調整がつかないというレベルではなく、各競技団体の意向が尊重された意思決定がなされている。国 県 市といった上意下達的なコミュニケーションを将来的には変えていかなければならないという指摘もある。

2. 川崎市における生涯学習振興事業団の設立

長らく直営によるスポーツ行政サービスを提供してきた川崎市では、1993年に財団法人川崎市生涯学習振興事業団スポーツ事業室（以下、事業室と略。事業団の設立は1990年）が発足した。スポーツ施設（川崎市体育館、幸スポーツセンター、石川記念武道館、とどろきアリーナ、高津スポーツセンター、麻生スポーツセンター）の管理運営を受託している。「役割分担について、教育委員会事務局（生涯学習推進課・スポーツ課）、生涯学習振興事業団（総務室・スポーツ事業室）及びスポーツ受託施設の三者間において協議、整理を行い各々の事務の円滑化を進めている。特に、スポーツ事業室は各施設の利用活動状況及び運営課題等を掌握しながら施設間の情報交換、連絡調整の役割を担い、行政との課題協議等連携を図っている」と説明される¹¹。

また、スポーツ事業室の役割は、「派遣職員の勤務上の課題の把握と解決策（行政と協議）、スポーツ施設整備状況の把握と行政への報告、スポーツ施設の運営上の課題の把握と行政への報告、健康づくりスポーツの振興、ニュースポーツの普及、スポーツ振興事業の方向づけと連携案の立案」と位置づけられる¹²。

スポーツ課が有する事業費である体育保健費予算は、99年度6億7,000万円（百万円以下四捨五入。以下同じ）で、その内訳は、体育振興費9,000万円、体育施設費5億8,000万円である。2000年度は体育保健費6億7,000万円で、内訳は、体育振興費1億円、体育施設費5億7,000万円となっている。そして、2001年度は体育保健費6億5,000万円で、内訳は、体育振興費9,400万円、体育施設費5億6,000万円となっている。このように総額はほぼ横ばいで推移している。体育施設費はその7割近くがスポーツセンター等の管理運営費に相当するが、川崎市でもこれが占める比重が非常に高い割合になっていることが分かる¹³。

また、川崎市体育協会（1992年に財団法人化）の予算書によれば、収入合計6,900万円（10万円単位四捨五入。以下同じ）のうち、事業収入（受講料収入）2,800万円、市受託事業収入1,800万円、市補助金収入1,500万円、県体協補助金収入60万円となっている。前年度と比較して事業収入と市受託事業収入はほぼ横ばいであるが、市補助金収入は前年度1,700万円であり、約200万円の減額となっている¹⁴。このように市体協の財政はその半分近くを市からの補助金に依存している。

スポーツ課、事業室、市体協のスタッフ¹⁵によれば、事業室設立前までは市職員がスポーツセンターに出向・派遣されていた。スポーツセンター等の館長は市職員の身分のままであるものの、現在、スポーツセンターのスタッフは多くが常勤嘱託職員である。教育委員会事務局の職員OBが受け付けや管理を嘱託されている形となっている。事業室については、市の派遣職員が企画・実施の中心となっている、という。

川崎市ではニュースポーツの開発に力を入れているものの、南北に細長い地理的要因もあってなかなか普及しない。既存のスポーツセンターには大体育室、小体育室、武道場、トレーニング施設は備えてあるものの、プールのないことがネックとなっている。総合型地域スポーツクラブについて、人口1,2万人のところでの成功例は聞くが、人口160万人の川崎市では慎重に動かざるを得ない。スポーツ行政サービスはお金を払わないで受ける

のが当然という市民感覚を変えることが課題である。市の体育指導委員は450人で、町内会の推薦で決まるため実質的に区長レベルで決まってしまう。企業の施設開放もエリアが限定され難しい状況にある、という説明である。

事業室としては、事業室独自で目的設定をすることはできない点など、市のスポーツ行政をめぐる担当組織の役割分担が一番大きな課題であると考えている。スポーツ課はスポーツセンター等の運営管理を事業室に委託しているというが、実際のソフトサービスの部分での役割分担が不明確である。スポーツセンターの指導員は非常勤扱いであることも課題となっている。ただし、スポーツ振興を文化活動振興と捉えて包括的に取り組むことについては賛成である。文化＝スポーツ、スポーツ＝芸術という捉え方である。そのような意味ではメリットが大きいと思う。例えば、川崎の南武蔵ではうどん作りがさかんで、こうした集まりでは食文化とスポーツとの関わりが話題となっている。

ハード面でのスポーツ整備も課題である。2つの行政区にまだスポーツセンターができず、この点、図書館整備と比べて遅れている。スポーツクラブについても小さい単位の方がやりやすいので、小中学校区あたりを拠点にしたものに落ち着いた方がいいのではないかと述べている。

市体協からみて加盟団体間では「あまり中身に触れないという感じ」で、発言をめぐる温度差はないようである。理事会にはスポーツ課長が出席している。自主事業よりも委託事業の方が多く、「行事のボリューム」に応じて市の補助金額は異なる。加盟団体には人数の多寡に関わらず1団体に5万円（2001年度。2000年度は10万円）が提供される。この5万円のうち、市からは2万円の補助金が出ている。

市体協のユニークな事業はスポーツ指導者派遣事業である。100万円と少額な予算規模ではあるが、加盟団体から推薦を受けた者を対象に養成講習を行っている。その成果を「市民に投げかける形」で、市民が欲する指導者をグループに派遣する。130名ほどの指導者がいて、指導者手当て5,000円のうち、2,500円を市体協が補助する。10回分5万円のうち2万5,000円を補助することになる。この事業は非常に人気が高く、最も成功している事業であると言える。その意味で、総合型地域スポーツクラブと市体協が要請する指導者とは今後リンクしてくるのではないかと期待している。「地に足のついたスポーツ振興」を着実に達成していきたい。指導者に対する需要は多様であり、高齢者スポーツサークル、歩け歩けサークル、小学校の総合学習（剣道・なぎなたなど）、スポーツ少年団への派遣要望がある。そのための財源の拡大が今後の課題である。

市のスポーツ振興の特徴として、多くの小学校教員がスポーツ少年団の活動を手助けしている。例えば、スポーツ少年団の大運動会に40名ぐらいの教員が参画し200名の生徒をサポートしている。多種目に取り組むスポーツ少年団もあり、指導者についても今までのような「抱え込みではいけない」し、「よそを見せないで自分のところだけでやるのはいけない」と考えている。事業室設置の際、市体協と事業室との役割分担があいまいなままだった。都市規模の点で、ちょうどスポーツ振興には川崎市ぐらい規模が適正ではないか。県内では横須賀市、小田原市、藤沢市などがしっかりしたスポーツ振興体制を整えるようになった。

1999年に「政令指定都市体育協会協議会」というのが設置された。大阪市の場合は、大阪ドームの中に体協の事務局がある。政令市間で委託の違いから仕事量が大幅に異なる。

関西地方の体協は「人も付けて施設もつけている」という印象である。また、自分で事業を委託して自分で事業を受けるのはおかしいという理屈から全国的に市長が体協の会長であることには批判がある、と述べている。

3. 藤沢市におけるスポーツ振興財団の設立

藤沢市では2000年12月に「財団法人藤沢市スポーツ振興財団」（以下、財団と略）が設立され、2001年4月から事業が開始された¹⁶。「民間と協働し、民間活力を生かした新しい発想によるスポーツ振興を目的」としている。1999年2月に藤沢市スポーツ振興審議会から「生涯スポーツを推進する財団法人の設立」についての建議を受け、同年10月、市とスポーツ・レクリエーション団体、市民団体の代表者から構成された「設立検討委員会」の協議を経て、2000年4月に「設立委員会」の設置に至った。この設立委員会が財団の骨格についての協議を行い、同年12月に財団が設立された。「民間の創意・発想に基づいた事業の展開とスポーツ施設の管理運営」「より広い市民参加と民間活力を導入することによって、新たな分野への柔軟な対応を目指す」とされている¹⁷。

財団の事業内容で興味深いのは、例えば、メインアリーナ、サブアリーナ、軽体育室、武道室などが備わった多目的スポーツ施設である秩父宮記念体育館の利用をめぐる「加算使用料」の設定である。「使用団体が営利を目的とし、かつ入場料その他これに類する料金（以下、入場料等）を徴収する場合は、基本料金の30倍」「使用団体が営利を目的とするが入場料を徴収しない場合は、基本料金の3倍」「使用団体が営利を目的としないが入場料等を徴収する場合は、基本料金の2倍」と3段階の設定をしている¹⁸。財団設置以前の導入施策ではあるものの、市民参加と民間活力の融合を企図する一方策と考えられる。

財団は市教育委員会スポーツ課のもとに位置づけられる。また、市内35地区に「地区社会体育振興協議会」があり、これを束ねる形で「地区社会体育振興協議会連合会」が結成されている。

財団の「収支予算書総括表」によれば、収入合計10億2,200万円（十万円単位四捨五入。以下同じ）のうち、「補助金等収入」は8億9,000万円で、内訳は、一般会計4,500万円、スポーツ事業特別会計8億4,400万円となっている。スポーツ事業特別会計について見ると、補助金等収入の内訳は、スポーツ事業受託収入1億5,600万円、スポーツ施設管理運営受託収入6億8,800万円となっている。支出において各々ほぼそのままの割合で事業費（スポーツ教室事業費、各種大会等開催費、スポーツ開放事業費、健康ライフ推進事業費、指導者養成事業費、広報情報事業費）とスポーツ施設管理運営事業費に費やされている¹⁹。このように財団の財源は市に大きく依存している。

スポーツ課スタッフ²⁰によれば、財団設立の動きは98年の神奈川国体以後本格化した。国体実施にあたっては国や県から補助があったものの、総合計画の目標達成、秋葉台スポーツセンターの改修工事、温水プール、秩父宮体育館の改修（50億円）に向け、「動きを良くするために」財団を設立した。財団になり大相撲興行など「マーケット」の側面も重視するようになった。プロレスやバレーボール男女のオールスター大会なども開催した。その他にもシドニーオリンピックにおけるビーチバレー銅メダリストといったトップアスリートによる講演会も開催するようになった。

例えば、指導者養成についても、中学校の部活の廃部が多い状況の中で、市教育委員会と連携して指導者やボランティアを派遣しようという方策を進めている。さらに、地域性を生かしたビーチバレーやマリンスポーツを重視し、今後はこうした領域に民間業者をくみ上げていきたいとしている。スポーツ施設の効率的運営に関して、開館の1時間延長や施設使用の手続きの簡素化にも取り組んでいる。また、経済産業省から指定を受けて「ITスポーツ整備計画」を立てている。これによりICカードを発行し、インターネット利用を通じて13の市内公民館と自宅からのスポーツ施設利用申込が可能になる。将来的にはこのシステムをスポーツ以外の行政サービスにも付加しようとしている。

財団設立にあたっては相模原市と大和市の例を参考にした。人口38万人の藤沢市の場合、特に卓球、バドミントン、水泳など、高齢者のスポーツ活動に対する需要が増えている中で、これに対応するスポーツ振興を展開する上で横浜市よりも「小回りがきく」ことは確かであるという。

このように藤沢市の場合、大都市である横浜や川崎と比べて市民と行政との距離が近いがゆえに、行政レベルで草の根レベルのスポーツ需要を把握している状況が窺えると同時に、財団の機動性を生かした形でのスポーツ振興策を模索していることが分かる。

4. 横浜市、川崎市、藤沢市のスポーツ行政をめぐる諸アクター関係の特質^{2 1}

第1に、三都市のいずれにおいてもスポーツ施設の管理運営がスポーツ行政における財政面で大きな負担となっている。スポーツセンターの指導員の処遇については、これを専任とする横浜市と非常勤扱いとする川崎市とは異なっているものの、横浜市の場合、センター指導員の高齢化が課題となっている。こうした財政負担と連動してスポーツ施設の管理運営において事業団、財団、事業室は各々独自色を出そうとしているものの、未だ試行錯誤の段階である。中でも事業団設立から20年近くが経過しようとしている横浜市では、その都市規模と相俟って機動的で柔軟なサービスを提供し難い状況にある。

第2に、横浜市と川崎市では市体協の役割が転機を迎えている。小学校区レベルを起点とする総合型地域スポーツクラブ設置の動きに両市、特に横浜市の体協はその規模の面でも機能的にも対応できない。両市とも行政区レベルを軸とする体協のあり方が模索されてもいいのではないかと。川崎市体協の指導者派遣というユニークな事業を拡大してくためには、スタッフや専任職員の充実^{2 2}と同時にボランティアセクターの参入を図ることで、加盟団体主導の構図そのものを見直していく必要があるように思われる。

第3に、藤沢市の場合、地区社会体育振興協議会に見られるように、横浜市や川崎市と比べて、草の根レベルでのスポーツ諸活動を行政が実態的に把握している。その意味で公的セクターと市民セクターとの連携を考えた場合、スポーツ振興をめぐる行政の最適規模は藤沢市レベルではないかという見方もできる。

第4に、事業団、財団、事業室とスポーツ課とは財源やスタッフ、権限の面でスポーツ課を優位とする相互関係が構築されている。市からの補助金等への依存構造の中で、三都市の財団法人は、柔軟な公的セクターというメリットを生かし切れずにいる。横浜市の場合、事業団を設立し直営サービスからの転換による成果が設立以来ほとんど現れていないといえる。スポーツ課が提供するサービスの空洞化傾向が強まる中で、事業団のリソー

スをほぼ全面的にスポーツ課に依存する現状では、今後もこうした課題の克服は難しいのではないかと。藤沢市が模索し始めたように、ボランティアセクターや私的セクターを運営そのものに参入させ、財源などリソースをめぐる行政依存からこの両セクターが提供するリソースを機能的に組み込んでいく必要がある。

第5に、川崎市のスポーツ事業室が生涯学習という枠組みの中でスポーツ振興に取り組むことになった意義を指摘したい。総合型地域スポーツクラブがスポーツ活動を文化諸活動から切り離すのではなく、これらに融合させていくことでスポーツ活動そのものの質が高まっていくことは否定できないからである。そして、今後はこうしたスポーツ行政をめぐる諸アクター間のネットワーク形成において、いずれのセクターにおいても組織を構成する諸個人の自己責任が問われることになるであろう²³。

第2節 地域総合スポーツセンターの設立をめぐる意思決定過程

1970年代後半における行政アクターの動態

1. 行政主導型の意思決定過程

横浜市港南スポーツセンター(1980年10月開設。建設費約8,300万円、延床面積約3,600㎡、大小体育室・体力相談室等を備える多目的・総合的施設)の設立をめぐる予算編成を中心とした過程を、事業担当課である横浜市教育委員会社会教育部体育課(以下体育課と略)に焦点を当てて見ていきたい。港南スポーツセンターの設立は当時の新規事業であり、以後各行政区に同種の施設が建設されていくことになる。

設立過程を仔細に検討²⁴していくと、用地選定から最終的に組合の承認を受けるまでの間に、市の財政局や助役、補助金や起債をめぐる文部省や自治省といった様々な行政内部・行政外部のアクターが体育課に関与しながらも、体育課の主導性には揺らぎが見られず、「体育課主導型」の意思決定過程が明らかになる。したがって、ここでの視点は、「問題解決に当たる特定の個人または組織の選択的活動に着目」し、「個別主体の意思決定の過程」に焦点を置き、「その主体以外の要素はすべて外的環境として扱」ったと言い換えてもよい²⁵。

まず、横浜市スポーツ振興審議会による「横浜市における体育・スポーツの振興策について」の答申以後、体育課が日本体育施設協会へ建設計画の調査報告を委託するまでを、審議会の答申(75年1月)、「横浜市新5カ年指標」の策定(77年6月)、上記二者を受ける形での港南スポーツセンターの用地購入をめぐる予算編成過程(77年8月~78年3月)、の三つの時期に分けて取り扱う。この間は体育課がスポーツセンターの設立に向けて情報収集、計画作り等を進める準備段階である。

次に、こうした体育課のスポーツセンター設立をめぐる姿勢や方向付けが、「建設計画調査報告書」という形で集約され、設立に向けての体制固めがなされた後、多少の揺らぎを受けながらも、議会、市民、組合からの事後的承認を取り付けるまでの過程を、「横浜市方面別体育館建設計画調査報告書」の作成(78年3月~7月)、港南スポーツセンター建設をめぐる予算編成過程および補助申請等(78年8月~80年3月)、港南スポーツセンタ

一の職員体制をめぐる組合交渉等(80年3月～10月)、の三時期に分けて検討する。

そして、体育課を中心とする意思決定過程における各アクターの影響力関係を考慮しつつ構造図を提示したい。なお、「スポーツセンター」という名称が確定したのは80年の開設直前であり、「方面別地域(総合)体育館」という名称が頻繁に使われているが、引用や報告書名以外はスポーツセンターと称した。

2. 「横浜市スポーツ振興審議会」の答申から「建設計画」の委託まで(75年1月～78年3月)

(1) 「横浜市スポーツ振興審議会」の答申

横浜市におけるスポーツセンター設置に関連する提言は、教育委員会の諮問に対して1971年8月に横浜市スポーツ振興審議会(以下審議会と略。議員、学識経験者、民間代表等15名から構成)が行った「子どもの体力づくりについて」がある。この中で、「社会体育施設のシビルミニマムを確立し、都市計画の一環として年次建設プランを作成する」²⁶よう提言している。また、73年2月に策定された「横浜市総合計画」²⁷では「地域体育館を各区に1館建設する」²⁸とした。しかし、当時の石油危機による物価高騰や自治省による起債制限の通達などのために市の財政計画の見通しが立たなくなり、中期計画(73～77年度)の策定が中止されたことでスポーツセンターの建設も水を差された格好となった。

74年8月27日、審議会は教育委員会から「横浜市における体育・スポーツの振興策について」諮問を受け、同日、審議に入った。審議会委員15名の他に教育長、社会教育部長、体育課長、社会体育係長、学校体育係長、指導主事2名、担当職員1名が出席した会議において、委員からは土地購入の困難や特別な団体の優先利用を懸念する声が挙がった。以後、4回にわたる審議を経て、75年1月25日の最終答申で、「総合的・多目的施設」の設置が提言された。さらに、「その管理・運営は住民の参加で行う」²⁹とされた。

(2) 「横浜市新5カ年指標」の策定

77年6月には「横浜市新5カ年指標」が策定された。76年7月以降、市の企画調整局や財政局が各担当課の意向を吸収する形で原案を作成し、6回にわたる「市会第1委員会研究会」や各区分合計30回にわたる区民会議等を経て完成した。スポーツセンターについては「方面別に四館を建設し、体育活動の拠点とする。また、地区センターには原則として附属体育館を併設し、方面別体育館と合わせて一区一館の整備をはかる」と明記された³⁰。この時点で建設されていた磯子地区センター(市民局所管)には体育館が併設されており、これを「地域体育館」とし、81年度末までに地区センターに併設した形で「地域体育館」を九館、スポーツセンターを南部、西部、北西部、北部の方面別に四館建設し、両者合わせて「一区に一館」の整備を掲げたのである。

「新5カ年指標」策定後、すぐに企画調整局から港南区におけるボーリング場売却の情報を受けたこともあって、以後、体育課職員15名のうち、課長、係長、担当職員3名、指導主事1名の合計6名が各々の考えを調整し合いながら主導的に活動することになる。

スポーツセンターの設立理由として体育課は、当時、体育課所管の体育館は無く、平沼記念体育館・横浜文化体育館は市民局所管であり、しかもイベント中心のため市民の日

常スポーツとの関わりは少なかった。 体育課は学校開放への従事、「市長への手紙」、体育指導委員やスポーツ関係者の声を通じて、スポーツ施設設置に対する市民の強い要望を肌で感じていた。 小・中学校の建設が一段落した。 75年1月の審議会答申に対応しなければならない時期にタイミングよく「新5カ年指標」が策定された、ことを挙げている。なぜ最初に港南区なのか、については、先述したようにボーリング場売却という偶然性が強い。体育課はスポーツセンターに運動場が併設された総合公園的なものを考えていたが、大規模用地購入の難しさなどから実現を断念し、スポーツセンターのみの設立に絞ってとにかく用地を手に入れるという方針をとった。また、港南区の場合、他区と比較して「体育指導委員の組織がしっかりしており、町内会・自治会・区体協との連携もうまくいっていた」³¹事情や、当該用地に関する財政局用地調整課や市民局市民課からの情報も参考にした結果、スポーツセンターの設置体制が整っていると判断したのである。議員による誘致活動はなかった。

財政局は文部省の「体育施設整備費補助金交付要綱」³²と平沼記念体育館・横浜文化体育館の床面積を考慮して、港南スポーツセンターの延床面積が3,000㎡以上になるよう指示を出し、これを受けて体育課は神戸市や東京港区のスポーツセンター、厚木市にある「神奈川県中央体育館」を視察した。体育課は、この年の夏には財団法人日本体育施設協会（文部省の認可団体。以下施設協会と略）が行った体育施設整備士養成講習会に参加し、長崎県の「大村市営体育館」や東京の「足立区総合スポーツセンター」に関する情報を得ている。また、72年の保健体育審議会答申やその他交通の便、指導員の配置などを考慮している。

（3）用地購入をめぐる予算編成過程

77年8月に体育課は教育委員会内での調整を経て概算要求を行い、9月の市長予算編成方針（地方財政をめぐる諸環境の説明、補助金の取り扱い方針、予算編成日程等財政局が作成）を受けて、10月には「公有財産（用地）購入費」60,000万円、基本設計・測量・ボーリング調査等の委託料7,000万円を財政局に予算要求した。財政局は、南部・西部・北西部・北部の方面別に順次建設していくこと、港南スポーツセンターの延床面積が3,000～5,000㎡の間であること、の二点を確認して78年1月には財政局内示が出された。この時点で港南スポーツセンターの用地確保が決定したと言える。この間、77年11月には審議会から意見具申がなされ、「広域における多目的に利用できる総合的施設の建設」³³が提言されている。そして、78年3月に体育課はスポーツセンターの建設計画調査報告を施設協会に委託したのである。

3. 「建設計画調査報告書」の作成から組合交渉の妥結まで（78年3月～80年10月）

（1）「横浜市方面別体育館建設計画調査報告書」の作成

「体育施設整備士養成講習会」への参加で、長崎の「大村体育館」（70年に施設協会が建設計画を受託）についての情報を得たことが直接的な契機となり、78年3月に体育課は施設協会にスポーツセンターの「建設計画調査報告」の作成を委託した（以下「報告書」と

略)。体育課としては施設協会の「御墨付き」³⁴を貰うことで、議会对策等に有利な状況を作り出そうとしたのである。原案はほとんど体育課が容易し、この年の3月から8月までの間に月2, 3回、合計10回程度の打ち合わせを経て「報告書」が完成した。

「報告書」では、「建設前に市民のスポーツ意識調査を実施したい」として、学校教育、社会教育、スポーツ団体、民間団体、自治会・町内会等の「スポーツに対する動向、すなわち、それ等の人々が、どのようなスポーツ意識を持っているかを調査した上で、その施設の機能・内容を決定するのが理想的であろう」³⁵と述べられている。さらに、建設と完成後の管理・運営の一体計画の必要性が指摘された後、市議会議員、学識経験者、行政代表、スポーツ団体代表からなる委員会の下に「各地域から選ばれた建設協力者会議のような組織をつくり、広く市民の意見をきく」³⁶必要性も強調された。「横浜市方面別体育館」については、「従来の貸し体育館以上の機能が、専任指導者、ボランティア・リーダー、地域住民一体となって発揮されることが期待される」³⁷と位置づけている。

(2) 港南スポーツセンター建設をめぐる予算編成過程および補助申請等

78年8月に体育課は方針伺いを行い、これが企画調整局 財政局 市民局 三助役 市長と回る過程で、方面別建設方針や用地も含めたスポーツセンターの規模や機能、市民局所管の地区センター併設等について確認がなされ、同月、市長決裁がなされた。これを受けて9月には概算要求、そして、同月の市長予算編成方針説明の後、10月には予算要求を行った。横浜市では経常的経費を「A経費」、投資的経費を「B経費」と呼んでおり、予算要求では後者について国庫支出金10,900万円、市債141,900万円、一般財源44,500万円が計上された³⁸。なお、市債には北西部の旭スポーツセンターの建設用地購入費120,000万円が含まれていた。スポーツセンター建設と国からの補助金との関係について、体育課は、「方面別四カ所のうち二カ所取ればよい」³⁹という考えで臨んでいる。

この予算要求は自治省の予算編成指導を受けた財政局を経て、部長査定 助役査定 市長査定と経由し、79年1月に予算査定が行われたが、その際に市長、助役、教育長(体育課長も臨席)、財政局長との間で3時間余りにわたる議論がなされた。ここで問題となったのは、南部方面におけるゴミ焼却余熱利用施設(老人福祉施設と温水プール)と港南スポーツセンターとの関係であった。余熱利用施設としての温水プールの設置が決まったことで、港南スポーツセンターに予定されていたプール設置が中止になったことを受けて、助役が港南スポーツセンターの延床面積を従来の3,500㎡から3,000㎡に減らすよう主張したのである。

当時の助役は横浜市役所内からの「持ち上げりのため市政に詳しく」⁴⁰、今後他の方面に、あるいは「一区に一館」スポーツセンターが建設されることを念頭において、第一館目の港南スポーツセンターはなるべく小規模に押さえて後々の財政負担を少しでも軽くしたいという考えであった。これに対して体育課は、他のスポーツセンターにプールを設置する可能性を残すためには3,500㎡を維持するという考えを譲らず、結局、3,500㎡で合意させ、体育課が「押し切った」⁴¹格好となった。その後、79年の市会第1回定例会における79年度一般会計予算の成立をもって、港南スポーツセンターの建設予算は正式に承認されたが、建設をめぐる本会議での討議は皆無に等しい。

体育課は既に78年12月に港南スポーツセンターの基本設計を設計業者に委託し、79年

3月末に基本設計が完了すると、4月には実施設計を委託した。起債の許可申請については市の財政局資金課が主導権を持っていた。すなわち、財政局は大蔵省関東財務局の指示を受けて各事業担当課に対し内部ヒアリングを行った後（この間、国レベルでは大蔵省と自治省との間で調整がなされている）、起債許可申請書を一括して神奈川県地方課に提出した。地方課から起債充当率の決定権を持つ自治省に渡り、内示がなされたという次第である。

体育課は、実施設計完了前の79年8月に、設計業者に建設事業費を概算させ、形式としては県の体育課を一括経由して文部省への補助申請を行った。その際には港南スポーツセンターの建設理由・建設事業費に関する歳出歳入予算書・施設平面図や敷地および建物の配置図・管理および運営に関する計画概要などを記載した書類の提出が義務づけられた⁴²。この年、文部省はスポーツ施設建設に対して全国12カ所に補助金交付の決定を下したが、補助申請を行った自治体は横浜市を含めて20団体に及んだ。

79年9月初めに港南スポーツセンター建設の「契約議案」（30,000万円を超える事業については議会にかけることが義務づけられている）が議会を通過した後、同月、体育課は文部省から補助金交付の内示、財政局から起債許可の内示を受け、9月20日着工に入った。10月に市は県を經由して補助申請を行い、12月には教育長の大蔵省に対する港南スポーツセンター建設に関わる補助金交付の陳情行為を経て、同月、大蔵内示を受けた。

（3）港南スポ - ツセンタ - の職員体制をめぐる組合交渉

80年3月に体育課は文部省に港南スポ - ツセンタ - 建設事業の「実績報告書」⁴³を提出した後、同月、「横浜市従業員労働組合教育委員会支部」（以下組合と略）に対して「仮称南部総合体育館」についての提案を行った。この中で、港南スポ - ツセンタ - の概要・施設内容・職員体制等に関し大まかな説明がなされた⁴⁴。組合は5月に体育課から提案された港南スポ - ツセンタ - 設立に向けての準備担当主査設置⁴⁵については了承したものの、市民への情報・体育課所管の意義付け・職員体制等に関する交渉（教育委員会の総務課長、体育課長、組合3名）をめぐり「議論が噛み合わない」⁴⁶結果となった。

9月における体育課と組合の交渉の焦点は職員体制に関してであった。すなわち、港南スポ - ツセンタ - の職員体制について、正規職員として3名（所長含む）、嘱託職員として指導員5名と労務2名、清掃・警備・電気・機会保守については職員を置かず委託4名にするという体育課の提案に対し、組合の主張は、すべて正規職員としたうえで、事務を4名、労務を2名それぞれ増員せよというものであった⁴⁷。このように組合が正規職員の増員を主張した背景には、横浜市の場合、他の大都市に比較して教育委員会の職員数の対人口比が少ないといったことや、他都市との研究会等で、「横浜の社会体育は、特に施設面で立ち遅れている」⁴⁸という実感を組合が持っていた事情がある。

組合は嘱託職員では行政への職員参加が図られないとし、特に指導員については、その勤務条件の点からも正規職員を当てるべきだという考えに立った。これに対して体育課は、体育系の大学・学部卒業後、教員採用試験合格を目指す者を嘱託として一年契約で雇用したほうが経費も押さえられ、しかも、指導に対する姿勢も熱心になり、入れ替えもきくとして譲らなかった。港南スポ - ツセンタ - 開設の直前にあたる10月の交渉において体育課は、嘱託指導員の雇用期間を1年でなく3年を限度とすること、指導員の賃金引き上

げ（当時の大卒平均賃金を上回る額）、正規労務 2 名の増員、という線で組合からの了承を取り付けた。

体育課は組合交渉に取り組む一方で、8 月には港南区選出の市議員、県議員を集めて「議員会議」を開き、足固めを行った。また、同年、港南区において、当該地区の町内会会長、連合自治会、婦人団体、区体協、青少年団体、子供会の代表など全部で 40 名余りを集めて「町内会会議」を行った。この時、区民による施設運営委員会をつくるべきだという声上がるが、体育課としてはこれを認めると、「以後建設される他のスポ - ツセンタ - にも運営委員会設置を認めざるを得なくなる」⁴⁹という判断がなされた。そこで、区民に対して、港南スポ - ツセンタ - の規模・機能を考慮した場合、その管理・運営は専門知識を有した市の職員でなければ難しいと説明し、結局、運営委員会の設置は実現にまでは至らなかった。

議会に対しては「南部方面別総合体育館」を「港南スポ - ツセンタ - 」という名称に変えたうえで、80 年 9 月に「横浜市スポ - ツセンタ - 条例」として市長提案され、第 6 常任委員会での採択を経て 10 月 2 日に本会議で可決成立した。条例は全 11 条と別表からなり、例えば 3 条には事業内容として、スポ - ツ教室・指導者養成研修会の開催、スポ - ツ体力相談等が業務について記されている⁵⁰。そして、10 月 15 日の竣工直前になって、「広報よこはま」（港南区版）に港南スポ - ツセンタ - に関する交通の便、施設内容等について簡単にまとめられた紹介記事の掲載の後、同月 23 日の開設に至った。

4. 「体育課主導型」の意思決定過程の特徴

（1）港南スポ - ツセンタ - 設立をめぐる意思決定構造

以上のように、港南スポ - ツセンタ - の開設に至るまで、その影響力には差異があるものの、様々な行政内部・外部の諸アクタ - が、事業担当課である体育課を中心とする意思決定過程に絡んできた動態が読み取れた。

すなわち、75 年 1 月から 78 年 3 月までの意思決定過程では行政内部アクタ - として、総合計画(73 年)・「新 5 力年指標」(77 年の「方面別体育館」四館建設構想)、企画調整局(ボ - リング場売却の情報提供)、財政局(延床面積の指示、用地調整に関する情報提供、予算要求に対する内示)、市長(予算編成方針)、市民局(当該地区市民に関する情報提供)が関与した。行政外部アクターとして、審議会(71、75、77 年の答申)、施設協会(他都市におけるスポ - ツ 設に関する情報提供)、議会(予算の承認)といった諸アクタ - を挙げることができる。

78 年 3 月から 80 年 10 月までの意思決定過程では、行政内部アクタ - として、企画調整局(方針決済)、財政局(方針決済、予算要求、予算査定、起債許可申請、起債許可の内示)、市長(方針決済、予算編成方針、予算査定)、助役(方針決済、予算査定)、市民局(方針決済)、組合(職員体制をめぐる交渉)といった各アクタ - が存在する。行政外部アクタ - としては国レベルにおいて、施設協会(「報告書」作成)、自治省(予算編成指導、起債充当率の決定、起債許可申請に対する内示)、大蔵省(財政局に対し大蔵省関東財務局を通じて指示、補助申請に対する内示)、文部省(補助金交付施設の選定、実績報

告書の審査)が挙げられる。

自治体レベルの行政アクタ - としては、県(財政局からの起債許可申請書を一括して自治省へ提出、 体育課の補助申請書を一括して文部省へ提出)、 議会・議員(予算・契約議案・条例の承認、 港南区選出の議員会議)、 組合(職員体制をめぐる交渉)、 市民(港南区の町内会会議)が存在した。

このように、主導アクタ - である体育課に各々の行政内部・外部アクタ - が絡んでくる、75年1月の審議会答申から80年10月までの港南スポ - ツセンタ - 設立をめぐる意思決定過程を、時系列的に整理した構造図が図表8 3である。

(2) 「体育課主導型」の意思決定過程の特徴

このような「体育課主導型」の意思決定過程の特徴を整理・要約すれば以下の3点になるであろう。すなわち、 審議会答申(75年)・「新5か年指標」(77年)・「報告書」(78年)の作成には、いずれも体育課が実質的に原案作成者として参加し、各々の内容についても体育課が主導した。審議会答申や「報告書」に見られる運動場のスポ - センタ - への併設や建設過程および管理・運営の市民参加等を除けば、それぞれの内容は体育課の意向をそのまま反映していると言っても過言ではない。 体育課は、スポ - ツセンタ - 設立という施策の実現の中で、審議会答申・「新5か年指標」・「報告書」をまさに国から「御墨付き」を受けたものとして前面に押し出しながら主導性を発揮した。

行政内部・外部の諸アクターの影響を受けながらも、予算要求における補助金獲得へ臨む態勢(78年10月)、予算査定におけるスポ - ツセンタ - の規模をめぐる助役との議論(79年1月)などに見られたように、体育課のスポ - ツセンタ - 設立に向けての基本姿勢は終始一貫して変わらなかった、ということである。

ここでは考察の中心を総体としての体育課に置いたため、体育課内部の課長・係長・担当職員・指導主事といった個々人間での調整・役割分担等には触れなかった。また、社会教育部や教育委員会内部における複数の係・課・部間での水平的・垂直的調整にも考察は及んでいない。その他、市長の交代(78年に飛鳥田市長から細郷市長に)に伴う市政の変化、政府間関係という視点に立った諸アクタ - の影響力相互作用の分析等、いずれも検討課題として残った。

また、こうした事例をめぐる意思決定過程研究から波及する課題についていくつか指摘しておきたい。

第1は、議会の対応である。少なくとも本会議レベルでは、港南スポ - ツセンタ - 設立をめぐる議員の活発な発言を見ることはできなかった。地方議会が、本来、長や執行部に対して監視・統制機能を持つこと、地方議員は市民の声を吸収するうえで身近な存在になり得ること、などを考えれば、建設をめぐる議会活動が軽視されてはならない。

第2は、組合の対応である。体育課から組合に対して港南スポ - ツセンタ - の施設内容、規模、職員体制等について「提案」がなされたのは80年3月の段階であり、組合の対応は後手に回らざるを得なかった。もっと早い時期に体育課との交渉を持てなかったのか。

第3は、建設をめぐる市民参加についてである。港南スポ - ツセンタ - の設立に当たって当該地区市民による主体的な参加は見られなかった。市民は「公共スポ - ツ施設の整備拡充をはかるうえで、ただ自治体の施設建設計画を受身的・傍観者的に眺めてその『恩恵』

にあずかる式の考え方を払拭しなければならない」⁵¹という考えに立って、スポ・ツ施設建設への市民の取り組みの在り方を追求する必要がある。

第4は、スポ・ツセンタ・の設立を主導した体育課の基本姿勢についてである。審議会答申(75年)や「報告書」(77年)では、スポ・ツセンタ・の管理・運営を市民参加で行なうことが提言され、後者では建設の前段階における市民のスポ・ツ意識調査や市民からなる「建設協力者会議」の設置にも言及された。審議会や「報告書」の内容は、港南スポ・ツセンタ・設立に向けて体育課の意向が集約されたものであったが、こうした実際との「ずれ」も指摘されなければならない。「市長への手紙」や「総合計画」・「新5か年指標」をめぐる市民参加のみでは、様々な個別・具体的な市民のレクリエーションスポ・ツ要求が体系的には浮かび上がってこない。

さらに、港南スポ・ツセンタ・設立の意思決定過程において、「体育課は行政内部でのみ施策の実現をはかりつつ、それを固めながら、最後にセットされた形で出してきた」⁵²側面も否定できない。また、体育課は港南スポ・ツセンタ・と、後に建設される他のスポ・ツセンタ・との整合性に拘束された結果、「町内会会議」(80年)において運営委員会の設置を要望した市民の声に対して硬直的な姿勢を示さざるを得なかった。こうした大都市制度特有の弊害的側面に対して、スポ・ツ行政における行政区レベルへの権限委譲という問題解決案が検討されるべきである。

第3節 リゾート・ゴルフ場開発事業における行政アクターの政策対応と課題

1. 1980年代後半におけるリゾート・ゴルフ場開発の時代背景

リゾート開発は、高度経済成長期における工場誘致を中心とする地域開発に匹敵する、あるいはそれ以上の規模にわたる総合開発である。1987年6月に公布・施行された総合保養地域整備法(リゾート法)は、国土庁、農林水産省、通産省、運輸省、建設省、自治省の6省庁を主務官庁とし、内需拡大・地域振興・余暇開発・福祉充実といった国家的課題への対応を「民間事業者の施設整備と公共部門の基盤整備」⁵³により図ろうとする法律であった。その対象は重点整備地区としては国土面積の約2%、特定地域としては国土面積の約17%にも及んだ。

当初、リゾート産業に携わるあらゆる民間事業者、46道府県、市町村が無批判にリゾートブームの波に乗ったことは否定できない。しかし、その後の経済状況の変化や地域の生活・環境破壊に対する批判の他、リゾート問題は土地問題であると言われるようになった。東京圏への人口・情報・機能の集中といった日本の労働・産業・生活構造に源を發する難題が、リゾート開発によって一気に解決され得るのかという声も挙がった。

以下、リゾート開発が実施に至るまでの政策決定過程、すなわち、リゾート法制定から基本構想承認に至るまでの道府県および市町村の担当課、民間事業者、第3セクター、国の関係6省庁担当課や環境省、文部省、林野庁といった中央・地方レベルの諸機関における調整や交渉といった相互作用に焦点を当て、事例として当時の埼玉県の「秩父リゾート地域整備構想」(1989年3月に国により承認。以下「整備構想」と略)と「栃木県日光・

那須リゾートライン構想」を取り上げる。前者については、基礎調査の承認に至るまでの政策過程研究の枠組となる中央省庁と埼玉県との相互作用を中心に、その概要を示し、後者については、市町村の政策対応の実際を明らかにする。さらに、栃木県におけるゴルフ場開発をめぐる行政アクターの態度変容についても考察する。

2. 埼玉県秩父リゾート地域整備構想における「基礎調査」と「熟度」の判定

リゾート法制定から4カ月後の1987年10月15日に関係6省庁が合同で、「総合保養地域整備法第一条に規定する整備に関する基本方針」を告示し、その中で各道府県において民間事業者によるフィージビリティ・スタディ（立地可能性調査）が義務づけられた。同月27日に6省庁は「総合保養地域整備法に基づく基本構想の作成等について」を公表し、同時に道府県の担当者に対して6省庁合同説明会を実施した。この中で基本構想（＝埼玉県の「整備構想」）の承認申請以前に、道府県は立地可能性調査を踏まえたリゾート地域基礎調査を「総合保養地域整備推進連絡会議」（1987年3月に設置。関係6省庁の担当局長クラスで構成）に提出し、連絡会議による検討やヒアリングを受けるとされた。

上記通達に応じて、埼玉県企画財政部地域政策課は1987年12月から翌年3月にかけて国土庁6回、建設省4回、自治省・運輸省・通算省・農林水産省各1回、環境庁2回にわたって事前説明を行い、この年の3月に「秩父リゾート地域基礎調査」⁵⁴（以下「基礎調査」と略）を提出した。「基礎調査」の項目は、全体概要、特定地域の概要、総合保養地域の整備の方針、重点整備地区の区域および当該区域ごとの整備の方針、公共施設の整備方針、リゾートの一環としての産業振興、土地の確保に関連した農用地の整備、開発における配慮、重点整備地区における特定施設、重点整備地区毎の投資規模等、といった10項目からなり、個々の内容・書式についても6省庁による枠組が決められた。

「基礎調査」では、県内1市6町4村（秩父地域）がリゾート開発の特定地域（面積99,000ha）とされ、この地域の自然・観光の状況や文化的特性に始まり、4つの重点整備地区（長尾根、長瀬、西秩父、三峰の4地区）における整備予定の特定施設の事業費等に至るまで、実施段階を見込んだ詳細な調査・報告がなされた。「基礎調査」に含まれる立地可能性調査では、重点整備地区別の施設種類別投資規模や事業採算性が検討された。これをもとに89年3月承認の「整備構想」が作成され、6省庁による「総合保養地域の整備に関する基本構想記載要領」（1988年3月）において指示された項目・内容に沿ったものとなっている。

このように、「基礎調査」の内容が「秩父リゾート」の開発の基底に位置していたことが分かる。そこで、「基礎調査」を補充する立地可能性調査におけるスポーツ施設の取り扱いと、基本構想の「熟度」がどのような基準で「連絡会議」により判定されたのかを見る。

「秩父開発機構」（1987年12月設立。資本金出資率は公共24%、民間76%）が作成した「秩父リゾート地域地域構想・フィージビリティ調査 秩父リゾート特定施設の採算性検討資料」（以下「立地可能性調査」と略）によれば、重点整備地区に予定された民間事業者の用地費・建設費の投資規模は937億6,300万円で、そのうちスポーツ施設（レクリ

ーション施設を含む。以下同じ)が442億6,200万円と全体の47.2%を占めている。スポーツセンターやスケート場、人工スキー場、ゴルフ場といった大規模スポーツ施設設置への投資によるもので、リゾート開発に占めるスポーツ施設の比重の大きさが分かる。

特定施設別の投資効率について長尾根地区を例にとると、スポーツ施設の用地取得面積(ゴルフ場は除く)は94.5haで特定施設全体の74.7%を占めている。さらに長尾根地区に設置予定のスポーツセンター(用地費を含む建設費が50億円)について、利用客数の想定、資金調達計画、借入金返済計画および利息支払計画、減価償却費計画、収支計画を提示しており、～では当時から10年後まで想定した1年毎の具体的金額を各々項目別に算出している。例えば、収支計画について見ると営業利益は開設3年目に、経常利益は開設7年目に黒字になるといった具合である。さらに、施設整備スケジュールも明らかにされた。このように「立地可能性調査」では特定施設について、細部に及ぶ採算性が検討された。

道府県は、リゾート開発に足る「熟度」があると認められた後に基本構想の作成に入るが、基本構想の内容と「基礎調査」・「立地可能性調査」の内容を比べれば、関係行政機関との調整等は残っているものの、「連絡会議」との関係において実質的にはこの段階で基本構想の承認を確保したと言える。

秩父リゾート開発をめぐる基本構想承認の前段階における国と道府県との関係軸を基本方針による「基礎調査」・「立地可能性調査」の枠づけと捉えると、国による枠づけは特定施設をめぐる国税や地方税の特例措置、融資制度上の優遇措置とセットになって、第3セクターを構成する民間事業者にとって格好の「リゾート参入市場」を提供したことになる。「基礎調査」・「立地可能性調査」の内容を見ても、道府県は横並び意識のもとでリゾート法定後一斉に整備構想を検討し、過疎に苦しむ市町村は同県内における他の市町村との競合関係を強めつつ、その意味ではまさに、「官民一体」となって基本構想の承認に向けて先を争った状況が窺える。

基礎調査や基本構想の内部にまで浸透した国による枠づけは、国が意図するリゾート開発の整合性よりも画一性を付与し、結果として民間事業者による乱開発をもたらしたのではないか。「地域の自らの創意と工夫による地域の特性を最大限に発揮した特色と独自性に満ちた」⁵⁵リゾート開発を言葉の粉飾で終わらせないためには、「基礎調査」や「立地可能性調査」を作成する段階以前から当該地域市民のみならず都市市民を巻き込んだ形の長期にわたる議論が不可欠であり、そうした過程を経た上での当該地域市民による「熟度」判定が可能となると考えられる。

3.1990年代における「栃木県日光・那須リゾートライン構想」事業の停滞⁵⁶

全国42のリゾート基本構想の一つである日光・那須リゾート構想は、1988年に国のリゾート法に基づき策定され、日光、今市、栗山、藤原、塩原、黒磯、那須の7市町村にスキー場、ゴルフ場やホテルなどの施設を造る36の事業が計画された。重点整備地区名は、那須プレリー、那須 Hot Spa(ホット・シュパ)、アグリ・タウン黒磯、メイプル塩原高原、メイプル鶏頂釈迦高原、男鹿高原、上ツ原高原、今市杉並木、日光霧降高原の9地区であった。リゾート開発に当たっては、国税関係では特定余暇利用施設の特別償却(法人

税及び所得税)、地方税関係では一定の特定民間施設に対する特別土地保有税の特例(特別土地保有税)などの優遇措置が事業者に対して認められた。しかし、91年のバブル崩壊以後、開発は進まず、36事業のうち未着手が14事業、整備中が3事業、一部供用または完了が19事業となっている⁵⁷。

栃木県では1998年10月、日光市でスケート場を経営する日光市出資の「日光リゾート開発」が解散し、塩原町出資の「塩原高原リゾート開発」がゴルフ場の開発断念を表明した。さらに藤原町出資の「鶏頂山観光開発」が業績不振で事実上倒産するなど、第3セクターの破たんが続いた。

以下、各地区の事業状況(1999年5月現在)をまとめておきたい。

栃木県北西部の過疎対策としてのリゾート構想の意味合いも強かったものの、例えば、栗山村においてはこうした県の意図は達成されなかった。99年1月の株主総会において第3セクターの栗山観光開発の解散が決定した。最大の出資者は東武鉄道(35.1%)で、栗山村の出資率は13.5%であった。結局、事業着手は一切なかったことになる。村では新たな山村振興計画の一環として国土庁(当時)から1億5,000万円の補助を受け、上栗山におけるオートキャンプ場の建設を進めた。地元では「若杉フォーラム」や「上栗山地区建設委員会」といった村の活性化を検討する有志の集まりが生まれた。

黒磯市の場合、重点整備地区の1事業であるゴルフ場が1993年8月にオープンした。ゴルフ場の運営状況については、県経由で国土庁への調査報告が義務付けられている。ゴルフ場以外の2事業はほとんど手付かずの状況となり事業主体も解散したものの、ホテル開発など首都機能移転問題とも絡んで取り下げは行っていない。しかし、別の振興計画として、地元住民を巻き込んだ形での「戸田農業公園構想」が1996年8月に策定された。「戸田農業公園委員会」の他にも「青木地区活性化委員会」や「百村地区活性化委員会」が設置され、市農林課が3地区の連絡調整役となった。また人口減地域は国土庁から山村振興地域に指定された。また、開発の頓挫を機に住民主導型の「戸田商会」や「ときめく女性の会」などの市民組織が生まれた。黒磯市役所には「リゾート地域整備推進市内連絡会議要綱」にもとづく調整会議があり、企画、環境、清掃、農村、農村整備、商工観光、都市計画、道路、下水道、水道に関わる関係課が協議する場となっている。

那須町プレリー地区における事業主体である第3セクター「那須リゾート開発」の場合、丸紅が出資金の80%を出し、町は10%を負担したものの、開発について町が発言したことはほとんどなかった。スキー場は94年12月にオープンしたものの経営は厳しくなっている。本来プレリー地区は4ゾーンに分かれ、このうちの一つに宿泊・スポーツゾーンがあった。これを丸紅からの立案で変更し、動物ゾーンとし「那須動物王国」を98年4月にオープンした。この手続の変更にあって、町は農水省の許可を得るのに多大なエネルギーを費やした。ホット・シュパ地区については、個々の民間事業者の手に委ねられていた。ゴルフ場のオープンはちょうどバブルのはじける前であった。市民組織として、町営の牧場地域において2代目3代目の入植者を中心に結成された「大谷2001年会」があり、町の提言にも関わっている。課題は町内地域格差であり、高原地域や那須地域の伸びとは対照的に芦野地域と伊王野地域の落ち込みが激しい。開発をめぐる地区バランスの問題もあり、ここに歴史資料センターを設置する計画となっている。また、県地域振興課に提出する「リゾート地域振興に関するヒアリング調査票」には構想推進の成果、市町村における今後の

リゾート整備の方向性、県に対する要望、重点整備地区における各プロジェクトの整備状況と整備の方向などを書き込む様式となっており、調査票そのものが県と町との重要なコミュニケーションルートとなっていることが分かる。

塩原町の場合、スキー場とゴルフ場とで明暗が分かれた形となった。スキー場は 20 万人、40 万人、60 万人と客足が年々伸びており、スキー場の近くで作る高冷地野菜が好調に消費されるという相乗効果を生み出している。しかし、県内における建設としては最後といわれたゴルフ場については、98 年 7 月に開発事業費約 22 億円を投入した造成事業の約半分が進んだ段階で中止となり、復元工事に入っている。山林の完全な復元には 100 年間の年月がかかるという。リゾート構想における対象地域のほとんどが国有林であったため、林野庁のプランをそのまま取り入れた。それ以外のテニス場、キャンプ場、ペンションなどスキー場以外の開発事業も凍結した。塩原町の人口は年々 400 人程度の減少傾向にあり、また、スキー場に向かう車の渋滞や特に温泉街の宿泊客の減少に悩んでいる。山間部以外の「平場」で温泉が掘り当てられるようになり、温泉客の獲得も年々難しくなっている。こうした危機感から商工青年部、観光協会青年部での協議はなされているものの、こうした閉塞状況を打開する方策がなかなか見つからないという状況にある。

藤原町は既に 1982 年から町独自のリゾート構想を持っており、スキー場建設をめぐる地元の強い要望もあった。1987 年のリゾート法施行以後、11 社の企業がリゾート開発に関心を寄せるようになった。しかし、自然条件の厳しさから道路アクセス等がネックとなり開発には至らなかった。既存 2 つのスキー場の拡張は進まず、99 年 4 月にはそのうちのひとつが県内スキー場間の競合の影響をもろに受けた形で経営破たんした。ゴルフ場とコテージの開設はなされたものの、それ以外の事業は実質的に凍結している。町の財政も鬼怒川・川治温泉があることで、特別地方消費税やたばこ税などの収入にとってはプラスであるものの、ここ数年は客足が減少し、観光客 1 人当たりの消費単価も下がっている。町としては新たな温泉を掘削し、農水省の補助を得てそばの売り出しを中心とするコテージも設置した。また、町の活性化を考える会も地区レベルで組織化されているものの、なかなかすぐに町の活性化には結びついていないのが現状である。

日光市では、市や東武鉄道、東武百貨店、古河電機工業、足利銀行など県内地元企業が出資した第 3 セクターが 98 年 10 月に負債 50 億円を抱えて解散し、同年 10 月から市営の屋外スケートリンクとなった。その理由説明として、「基本的に公共的な性格の強いスケート場施設運営を民間が行うのは非常に難しく、仮に引き受けても経営上の問題から最終的にスケート場施設を手放さざるを得なくなることが十分予想される。このようなことから、公共性の高いスケート場施設の存続のためには、公共が資産を購入する必要がある。そして、スケート全国大会開催が可能な県内唯一のスケート場施設であるアーデル霧降スポーツバレイが担う、社会教育・観光・地域振興などの公共的な役割や、大会開催による冬期間の日光市への経済波及効果の面、さらに『スケートの日光』の再興を期待する市民の要請に応えるため、日光市が公の施設として資産を取得する。」と述べられた⁵⁸。

また、1994 年にゴルフ場が開設されたものの、標高や傾斜といった立地条件の悪さから、客足が伸びず、経営は厳しい状況だと言われている。当時の日米貿易摩擦の余波によりアメリカの会社が設計したホテルの建設費は 200 億円に達した。日光市営の霧降高原スキー場の閉鎖も固まっている。日光市としてはレストラン、コンドミニアム、貸別荘など、事

業が凍結されているところには今後も手を付けない方針である。市の過疎化は進行しているが、「東町並み協議会」「ねこの会」「日光ユネスコ協会」「プロジェクト K」といった市の活性化を目指す住民レベルの組織が立ち上がっており、活動の成果が現れつつあるという。

今市市の場合、重点整備地区 9 地区で唯一、第 3 セクターが存在せず、事業計画の変更もなかった。公共施設主導型で順調に進んだユニークな事例である。当時は他地区のゴルフ場やスキー場といった大規模施設型のリゾート開発に遅れをとってしまった、あるいは積極性に欠けたという見方がなされた。当初、この地区は重点整備地区には入っていなかった。人口減少に悩んでいるわけではなく、気候的にスキー場としては成り立たないことに加えて、既に 9 つのゴルフ場が存在していた。アミューズメントパークの客足も維持している。また、現段階での国土庁の小規模滞在型のリゾート構想を先取りする形で、学識経験者の助言を得て農山村リゾート構想を作成し、市が事務局を務める「今市農山村リゾート研究会」が立ち上げられ、自治会組織も参加する形で地元の勉強会が続けられている。

「今市市リゾート基本計画〈今市杉並木重点整備地区〉」には、「主体は地域住民であり、それを支援する立場として、行政、公的団体、民間があると考える」⁵⁹という記述がある。また、「農山村リゾート事業化調査報告書」には「「リゾート開発の問題点」を、「民間事業として事業の採算性が事業成否の鍵を握ることとなり、採算性による制約から、各リゾート地域の事業内容は、似通ったものとなり、地域個性が薄い事業内容となっている。（省略）開発構想の検討段階では、地域住民の意向を反映した計画策定のプロセスをとっていない。」⁶⁰と指摘される。

栃木県、日光市、今市市、栗山村、藤原町、塩原町、黒磯市、那須町、林野庁により構成される「栃木県リゾート地域開発整備推進協議会」（98 年 10 月現在）は、現段階の「日光・那須リゾートライン構想」として、サイクリング大会やスタンプラリーという小規模な事業を打ち出している。

4. 栃木県リゾート事業をめぐる諸アクター間関係の特質

栃木県におけるリゾート基本構想の実際を追っていくと、第 1 に指摘できるのは、ほとんどの地区においていくつかの事業の凍結あるいは実質的な中止が、主として第 3 セクターの経営破たんという形で見られることである。そのことはバブル経済の崩壊という環境要因の変化の他に、私的セクターと公的セクターの協働を掲げた第 3 セクターをめぐる責任の所在や、公的セクターによるチェック機能をめぐる脆弱性が吹き出した結果だともいえる。

第 2 に、公的セクター、特に県によるリゾート開発への誘致・決定段階における主導的な関わり方と執行段階での関与の希薄さという温度差が見られることである。当時、県は「リゾート全国一番乗り」を目指して活発な誘致活動を展開したと言われている。ところが、その県が第 3 セクターの経営破たんについては、「開発はあくまで民間活力で行うもので、県がどうこう言うべき立場ではない」⁶¹と突き放している。リゾート開発の実施段階以前では、少なくとも県は国土庁や関連省庁と市町村とをつなぐ重要な連結アクター、さらには国の意図を具現化し市町村を誘導する中心アクターであった。執行段階になって

県は大きく姿勢を転換したのである。そのことが事業体の責任の所在をより一層不明確なものとする要因となったのみならず、本来公的セクターが追求すべき社会的価値の放棄につながったのではないだろうか。

第3に、そのことは重点整備地区における当該市町村についても言える。出資率にかかわらず、第3セクター設立の際における自治体からの出資はリゾート開発には不可欠なものであった。第3セクターの社長としての首長の存在は破たん時の金銭的負担のあるなしで判断すべきものではない。塩原町のようなゴルフ場の造成中止は町が有していた歴史的財産ともいえる山林の一方的崩壊を意味するがゆえに、この点のみを取り上げても町民に対する説明責任が問われるのは必然である。藤原町長は、先のスキー場の閉鎖について「第3セクターという言葉もない時代に、冬の誘客対策として出資した。実質的に経営にはタッチしておらず、ほとんど影響ない」⁶²と話している。地元根付いてきたスキー場だからこそ、これを町のPRとして積極的に活用していこうという姿勢こそが求められるのではないか。

確かに当時における開発ブームの流れの中で、雇用の確保、過疎からの脱却など地元活性化の切り札として捉えられたリゾート開発に背を向けることは、ある意味至難の業であったであろう。しかし、それだからこそ、こうした政策の失敗を今後生かす努力が必要である。

第4に、大規模リゾート開発における民間事業者による市場のパイの奪い合いや、想定された波及効果をめぐる地元地区間の摩擦、さらにはその結末に、地元住民レベルから懐疑の念が湧き上がり、地元活性化の意思決定は自分たちで決めていかなければならないという活動の萌芽が見られることを指摘したい。今後、こうした住民組織がどのように展開していくか未知数であるものの、リゾート開発が生み出した一つの所産であることは間違いない。

第5に、大規模リゾート開発の失敗は、私的セクター、公的セクター、ボランティアセクターの間で、関係諸アクターが新しい関係構築を図るための環境要因を与えたと見なすこともできる。市町村間での競合ではなく濃密で対等な相互コミュニケーションルートの形成や、県による市町村からの吸上げ型の情報収集ルートの転換、民間開発事業者の経営の透明性と住民との意見交換や参加、さらにはそれに対する行政の後押しなど、新たな政策ネットワークを構築する機会が提供されたのである。

5. ゴルフ場開発をめぐる山梨県、栃木県の行政対応の変容

ゴルフ場の開発をめぐることは、森林の伐採や農薬の散布、水質や土壌の変質など当該地域に及ぼす影響に周辺の地域住民も敏感にならざるを得ず、全国的に反対のネットワーク活動を展開する自然保護団体の運動も開発事業主体や行政にとっては無視できない。世界的な環境保護運動の高まりに呼応するような国民的認識も醸成されつつある。そこで、ゴルフ場開発をめぐる広域的自治体の行政対応に焦点を当て、これが開発行政と環境行政の均衡を図るべく、条例や要綱、方針などにおいてどのようなスタンスをとっているのか、その動態を明らかにしたい。特にゴルフ場の場合には造成時のみならず、例えば、除草作業など開設後のコースの管理運営や維持のために環境に対する大きな負荷を及ぼすことが

考えられる。さらには、事業経営の行き詰まり、造成工事の中断や延期、中止がなされた場合の転用の困難性、転用としての産業廃棄場設置検討などの問題もある。

ゴルフ場開発をめぐる広域的自治体の条例、要綱、要領、規則、通知に焦点を当てる⁶³、リゾート構想におけるゴルフ場開発の位置づけを行った上で、リゾート構想外におけるゴルフ場開発の現況についても概括的に整理する。次に要綱等の骨格内容を時系列的な概観も含めて体系的に把握する。そして、環境行政をめぐる知事・担当行政部局と開発企業・シンクタンク間の「摺り合わせ」の特徴を提示したい。

(1) 山梨県、栃木県におけるゴルフ場の造成状況と全国的リゾート政策の転換

山梨県の「ハーベストリゾート構想」において、9カ所のゴルフ場造成の計画がなされた⁶⁴。しかし、開発において大規模開発型のレジャー施設の設置には重きが置かれておらず、ゴルフ場造成・運営の成否がリゾート計画の将来を左右するとは言えなかった⁶⁵。一方、栃木県の場合、「日光・那須リゾートライン構想」における8つの重点整備地区でのゴルフ場は4箇所である。このうち供用中が3箇所、計画中が1箇所である。ゴルフ場数は123カ所と非常に多い。供用開始年は1930年代が1箇所、50年代が3カ所、60年代11カ所、70年代52カ所、80年代21カ所、90年代34カ所である。88年6月の時点で40箇所の造成が申請され、そのうち未だに造成中のものが25箇所あるという状況である⁶⁶。

全国的なゴルフ場開発の規制について見ると、47都道府県の内訳数は凍結が17、総量規制が15、規制無しが15となっている。広域的自治体が規制に踏み出すかどうかは裁量範囲であり、したがって規制内容についても、例えば新潟県は1市町村4箇所以内かつ3%以内とし、奈良県は県土面積の概ね1%、市町村面積の概ね4%以内としている。また、徳島県は県土面積の0.9%としている⁶⁷。国土庁の「総合保養地域整備研究会」(1992年設置)は、95年2月に「今後のリゾート整備のあり方について」の中で「長期的視点に立った整備」「政策理念の再確立」「リゾート整備の体制の強化」を掲げたが、その内容は地場産業の活用や家族リゾート、公共の施設・サービスの整備を重視するものであり、国のリゾート政策の小規模化への軌道修正であった⁶⁸。

こうした国の方針からは、総合保養地域整備法(以下、リゾート法と称す)の特質である、事業主体としての民間企業や第3セクターへの期待値はほとんどなくなっている。自治体側から見れば、中央政府による民間活力の促進という後押し、すなわち当該地域への産業誘致という政策的「箍(たが)」が緩むどころか外されたのである。しかし、ゴルフ場開発は小規模化への軌道修正が最も達成しにくい性質の事業となっている。

(2) 山梨県、栃木県におけるゴルフ場開発をめぐる規制行政の特徴

1993年に山梨県では、林務部長外3部局長の依命通達として「ゴルフ場造成事業に関する取扱方針」が出された。この方針の主眼とするところは、「造成区域面積が10ヘクタール以上のゴルフ場造成事業については、山梨県ゴルフ場等造成事業の適正化に関する条例(略)第4条に基づく事前協議を当分の間、受理しないものとする」とあるように、事実上の新規ゴルフ場造成の凍結であった⁶⁹。また、ゴルフ場開発に対する中心的な規制となる個別法として森林法が挙げられる⁷⁰。

栃木県におけるゴルフ場規制の最初の施策は「栃木県ゴルフ場等の開発事業に関する指

導要領について」(1973年5月付公告)である。この中で事前協議や、事業実施以前の事業者と当該市町村長との間の協定締結などが規定された。同年7月、県は「栃木県ゴルフ場等の開発事業に関する緊急指導方針」という公告を出し、「今後のゴルフ場開発計画については、基本的には抑制するという方針」を打ち出し、2年程度の開発凍結を決めた。都市計画法による市街化調整区域内や同法により線引きされる地域外のゴルフ場開発計画を抑制しようとしたのである。さらに、「この緊急指導方針による凍結期間は必要に応じて延長することがある」として、抑制機関の弾力的な運用を決めた⁷¹。

しかし、その後、85年7月に公告「栃木県新設・増設ゴルフ場開発事業の取扱い方針」によって上記「緊急指導方針」は廃止され、ゴルフ場の総面積を県土面積のおおむね2%を限度とすることを基本方針とした73年以降の開発抑制策が果たした役割を評価し、今度は規制行政を緩和する新たな施策が表明された⁷²。県はこの考えをさらに進め、「開設している各地のゴルフ場と当該地域社会とのかかわりをみても、ゴルフ場は、単に県民のレクリエーションやスポーツ施設としてだけでなく、地域住民の雇用機会の創出、県外からの誘客、地域経済や市町村財政への寄与など、地域社会の活性化に少なからず貢献している」がゆえに、85年8月1日から県はゴルフ場開発をめぐる「土地利用に関する事前指導要領」に基づく事前協議に応ずるものとした。ただし、事前協議は原則として1市町村内につき1箇所と限定された⁷³。

ところが、88年5月にはゴルフ場開発をめぐる社会環境に「的確に対処」するとして、県土面積の2%限度は維持したものの、「1市町村内1箇所」の規制枠がはずされた⁷⁴。その結果、事前協議の申請が40箇所にも膨らんだため、翌月に「ゴルフ場開発総面積が県土のおおむね2パーセントに達する状況となった」ことを理由として事前協議には応じないこととしたのである⁷⁵。要するに「栃木県公報」見られるゴルフ場規制政策は、70年代初めの列島改造論における大規模建設事業の地方への誘導政策や、80年代末以降のバブル景気に乗った民活路線にもとづく、大規模リゾート開発という国の誘因政策と直線的に連動し、符号を一にしたのである。

その後1993年5月実施の「栃木県ゴルフ場の開発事業に関する指導要領」では、例えば、開発事業の事前協議や関係権利者の同意が掲げられ、後者については「開発区域に係る地権者総数および総面積の90%以上の同意を得ており、かつ、未同意のものが開発事業の施行に重大な支障を及ぼすものではないこと」とされた。また、環境影響評価の実施や事業者と市町村長・地元関係者との協定締結、事業者による地域への協力(「当該地域の振興発展に寄与するための方策」の明示や、「ゴルフ場および附帯施設の開放等地域住民の余暇利用に配慮すること」など)などが定められた。さらにこの要領には様式として事業者が作成する当該地域住民の「ゴルフ場開発同意状況表」などが示されており、官公有地を除いた区域面積、同意面積、区域面積単位当たりの同意率、総人数、同意人数、総人数単位当たりの同意率を市町村毎に調査することが事業者には義務づけられた⁷⁶。

(3) ゴルフ場開発をめぐる環境影響評価における行政・事業者間の擦り合わせ

山梨県における90年9月制定の「環境影響評価等指導要綱」では、対象事業の第2種事業のレクリエーション施設として別表第2に、「施行する土地区域の面積が50ヘクタール以上という」要件と共に「運動場、ゴルフ場、スキー場、遊園地、動物園その他のレクリエ

ーション施設の用に供するためになされる一団の土地の造成」と明記されている⁷⁷。

全国の都道府県および政令指定都市の中で、アセス条例を制定しているのは北海道、埼玉県、東京都、神奈川県、岐阜県、川崎市で、これ以外はアセス要綱等となっている（96年5月末現在）。91年4月から実施された「栃木県環境影響評価実施要綱」は、75年3月に制定された県の「開発事業に対する環境影響評価の実施に関する方針」の内容を充実させたものと言われ、アセス案作成後という事後処理的な性格を有するとはいえ、公告・縦覧や住民説明会、住民意見の提出の機会が盛り込まれた⁷⁸。

栃木県のアセス要綱は、関係市町村や関係住民のアセス関連情報へのアクセスや意見表明を認めている点で、15人以内の学識経験者からなる「環境影響評価等技術審査会」による意見表明のみが認められている山梨県のアセス要綱（第28条）とは異なる。栃木県の場合、事業者の逸脱行為に対する知事の制裁権はなく、勧告や公表に止まっている。しかし、それ以前の段階で事業者と県（担当課）との摺り合わせが細部にわたるまでなされているがゆえに、実質的に事後フォローの必要性が軽減していると理解するのが適当であろう。

1975年以降の県下のレジャー施設設置をめぐるアセス書提出数は66（このうちゴルフ場は30数カ所）にものぼり、住宅団地、工業団地、電源開発、その他の合計44を大幅に上回っている⁷⁹。栃木県のアセス書では、環境に対する影響が「軽微である」とされた項目については予測・対象評価項目から除外し、それ以外の項目の絞り込みを行っている。そして、ゴルフ場開発の環境要因は、「工事中では樹林の伐採等、切土工・盛土工、掘削、杭打ち、機器・資材の搬入、コンクリート工事、削孔爆破、廃材・廃土」の8項目、「供用時ではばい煙の発生、自動車の走行、汚水等の排出、地下水採取、廃棄物の発生、建築物等の存在、農薬・肥料の使用」の7項目であり、影響を受けると考えられる環境項目は、「水質汚濁、騒音、振動、地形、地質、植物、動物、景観」の7項目としている。こうして、各環境要因が各環境項目に及ぼす影響を予測・評価の対象として設定するのである⁸⁰。

このように予測・評価対象を確定した上で、環境項目毎に「著しい影響を及ぼさないこと」「著しく悪化させないこと」といった「評価基準」を示し、環境要因と環境項目をクロスさせた水準を数値化し、これと予測結果をつき合わせる。予測結果（数値）が評価基準（数値）を満足させない場合にはこの評価基準（数値）を達成できるような具体的措置を記述する。要するに「評価の結論」では全て評価基準の達成はなされるとされ、こうしてゴルフ場開発事業の実施による周辺環境への影響は少ないということになる。このアセス書に対する関係住民からの意見書の提出はなく、94年12月に開催された2度の住民説明会でも質問や要望は「アクセス道路」「工事期間中の利用者への配慮」「動物」「調整池の集水面積・要領」といった4件程度で、その内容も反対意見というものではなかった⁸¹。また、知事意見やそれに対する事業者の見解は、補足説明といったアセスの「仕上げ」的側面が強い。

6. ゴルフ場事業をめぐる開発・規制行政の課題

第1に、山梨県と栃木県のゴルフ場開発をめぐる行政対応の蓄積はリゾート開発以上になされている。ゴルフ場の形態はリゾート施設ほどの多様性がないと考えられるがゆえに、開発および規制の政策の幅は狭いものにならざるを得ない。

第2に、ゴルフ場の開発に対して県が各々の時系列的節目で下した政策的判断をどのように評価すればよいのか。開発をめぐる抑制と環境への配慮、開発の促進と環境抑制政策の緩和など、ある時期には混乱・交錯したように見えた県の規制・助成・緩和政策は、果たして政策の一貫性の欠如なのか、あるいはその時々々の経済景気の動向やゴルフ場市場の変化に敏感に反応した柔軟性のある行政対応なのか。ゴルフ場にかかわる条例や要綱をこうした試行錯誤の成果として把握すべきか、あるいは今後ともゴルフ場を取り巻く環境変動に呼応した修正が不可欠と見るべきなのか。ゴルフ場開発がもたらすメリット・デメリットを行政側のみによって、一覧形式に抽出し、さらに比較考量し、行政対応の在り方を決定することは極めて困難なのである。

第3に、ゴルフ場開発には複数の個別法の適用がなされると同時に、各法律の下で国の通達や運用細則など、地方自治体の行政対応についてのマニュアル化がなされている⁸²。県はこれらを受容する一方で、アセス要綱などにおいては独自のスタンスを築きつつある。その意味では国の地方出先機関に類するような仕事ではなく、県は当該地域固有の問題として把握し、対応策を検討せざるを得ない時期にさしかかっている。

第4に、県は70年代後半以降、開発がもたらす当該地域への多大な負の影響という環境破壊への反省を込めて、国の政策に無批判に従うことの失敗を学んだ反面、開発の問題を当該市町村の意向を尊重するというスタイルをとりながら実質的には自らの責任の所在を曖昧にしていった。

第5に、県と事業者とのゴルフ場開発や規制の手續における多段階に及ぶ摺り合わせがある。アセス書の作成過程では事業者（もしくはそのコンサルタント会社）と県担当課とが、あたかも両者は受験生と家庭教師の関係のごとく「協働」してアセス書の完成を目指す。これを両セクター間の相互コミュニケーションの密化による信頼性の醸成、事業完成後の事業者による逸脱行為の抑制につながると見るのか、あるいは両者の緊張関係の喪失に起因する事業者経営への県の取り込まれと見るのか、今後は「協働」作業の中身を開発過程全体の中で位置づけた上での分析が必要である。

図表 8 1 横浜市におけるスポーツ行政サービス

所 管	予算額 (千円)	事 業 内 容
教育委員会社会教育部体育課	4,926,620	
企画振興係	435,100	
スポーツ振興審議会	1,170	年2回開催。委員15名。
大会及び競技会	840	1)市民体育大会(2,733)：横浜市体育協会への委託事業 2)五大都市体育大会840(予算額53,000千円のうち52,160千円が委託費)：横浜市体育協会への委託事業
大会派遣及び補助金交付	3,500	1)神奈川県総合体育大会への選手派遣と補助金交付(1,590)：横浜市体育協会への委託事業 2)国民体育大会への選手派遣と補助金交付290(1千円×288名)：夏季・秋季大会(石川県)、冬季大会(山形県)。別に290千円が横浜市への委託事業として支給 3)郡市対抗駅伝への選手派遣と補助金交付(310)：横浜市体育協会への委託事業 4)各種大会の名義後援及び補助金の交付3,210：全日本ジュニア体操、少年野球教室、市民ハイク(春・秋)等
国際スポーツ交流	24,700	1)女子ジュニア新体操チームの受入：上海市チームとオデッサ市チームの受入(11月20日～29日 各12人) 2)ドイツスポーツ少年団の受入：8月1日～5日
国内スポーツ交流	(4,073)	横浜市スポーツ振興事業団への補助事業
スポーツ情報の基礎資料作成	4,000	「横浜スポーツ百年の歩み」の編さん作業で収集した資料・写真等の分類・整理
事業団育成	347,420	横浜市スポーツ振興事業団の事務局運営に対する補助(一部の事業補助も含む)
市体協育成	39,000	横浜市体育協会の事務局運営に対する補助(一部の事業補助も含む)
市レク協育成	13,000	横浜市レクリエーション協会の事務局運営に対する補助(一部の事業補助も含む)
婦人団体育成	2,000	婦人スポーツ団体連絡協議会の事業に対する補助
事業団に対する指導・監督		財団法人横浜市スポーツ振興事業団に対する指導・監督(補助事業及び委託事業。予算額は各項目に提示)
市体協に対する指導・監督		財団法人横浜市体育協会に対する指導・監督(補助事業及び委託事業。予算額は各項目に提示)
市レク協に対する指導・監督		社団法人横浜市レクリエーション協会に対する指導・監督(補助事業及び委託事業。予算額は各項目に提示)
婦人団体に対する指導・監督		婦人スポーツ団体連絡協議会に対する指導・監督(事業補助2,000)
社会体育係	159,300	
区民体育振興	32,490	各区体育協会への補助や区民体育振興費の配付。各区におけるスポーツ教室、指導者研修会、スポーツ大会、スポーツ行事の実施に協力。
スポーツ指導者養成事業	(14,650)	横浜市スポーツ振興事業団や横浜市体育協会へ事業を委託
大会及び競技会	48,710	1)横浜マラソン大会6,970(市体協への委託費として29,230千円を支給)：横浜市体育協会へ事業を委託。 2)横浜国際女子駅伝の実施協力2,150：1982年度から開始。体育指導員の派遣等の運営協力 3)小学校マーチングバンド発表会開催90：1981年度から。横浜文化体育館で2月16日に参加校29校で実施。小学校音楽研究会への委託事業 4)YOKOHAMAビーチバレー大会10,000：8月9日～11日に金沢区・海の公園で国際親善試合と市民大会を開催(海外から5チーム、国内から男子2チーム、女子4チームが参加。市民大会は800チーム 2,000人が参加)。ビーチバレー実行委員会への委託事業。 5)横浜国際室内陸上競技大会25,000：3月8日に世界及び日本の一流選手による競技会と小・中・高校生による競技会を開催(参加選手は国際大会に100人、小中高生の大会に504人)。室内陸上実行委員会への委託事業 6)国際ジュニア体操競技大会4,500：9月28日～29日に横浜文化体育館でブルガリア・中国・ドイツ・日本など11ヶ国、40人の選手が参加。日本体育協会への委託事業
スポーツ行事(1)以外委託事業)		1)早起き体操：市立小・中学校 475校、地域のこども会(郵便局との調整や集計作業のため予算計上なし) 2)体育の日記念行事：横浜市体育協会へ事業を委託 3)「市民スポーツの日」：横浜市体育協会へ事業を委託 4)さわやかスポーツ推進事業：横浜市スポーツ振興事業団へ事業を委託 5)こどもマリンスクール：横浜市レクリエーション協会へ事業を委託 6)よこはまシティウォーク：横浜市レクリエーション協会へ事業を委託

体育指導委員	68,100	横浜市の体育指導委員は2,646人で任期は2年。 1)委員大会への参加：横浜市体育指導委員大会（1月26日）、関東体育指導委員研究大会（6月13日～16日。600人参加） 五大都市体育指導委員研究集会（9月3日～8日 150人参加）、全国体育指導委員大会（11月20日～22日） 2)研修会への参画：施設見学研修会（5月25日～26日）、地区会長研修会（6月8日、6月18日）、女性体育指導員研修会（5月29日、 6月8日実技講習会（11月30日） 3)学校開放事業への参画：所管は社会教育課
研究センターの設置調査	10,000	地域スポーツ指導者や教員の研修・養成機関・スポーツ科学研究機関として「スポーツ科学研究研修センター」（仮称）の設置準備調査
施設整備担当	4,332,220	
区スポーツセンターの設置	4,322,220	既に港南、旭、戸塚、港北、金沢、緑、磯子、瀬谷、鶴見、保土ヶ谷、栄、中、泉の各区にスポーツセンター設置。加えて南 スポーツセンターが1992年11月に竣工予定。15館目にも工事着手
スポーツ文化ホール設置調査	5,000	市民大会、区民大会等の大規模なスポーツ大会等に対応できる中域生活圏施設としての機能を持つスポーツ文化ホールの設置準備調査
野外活動施設の設置調査	5,000	

教育委員会社会教育部

社会教育課

学校施設の開放	538,870	1)校庭・体育館200日開放464,970：478校。校庭夜間開放は17校。格技場開放は95校。 2)プール開放73,900：66校 3)学校開放講習会：横浜市スポーツ振興事業団へ事業を委託 4)学校開放交流会：1984年度から開始。8月31日に運営委員会委員の意見交換等を行う。
---------	---------	---

横浜市スポーツ振興事業団 1,389,840

(1984年10月設立) 受託事業 1,244,800

スポーツ指導者養成事業	14,250	1)市民・健康体力づくり指導者養成講座：5月から翌年3月にかけて計124時間 80人を対象（港北・港南の各スポーツセンターにおいて） 2)野外活動指導者養成講座：4月から翌年3月にかけて実施 80人を対象 3)救急法講習会：5月、10月、翌年2月の各回6日間 50人を対象（磯子スポーツセンター他） 4)リーダーバンク事業
学校開放講習会	3,060	学校開放・プール開放講習会：学校開放指導者講習会（10回）を8会場で400人を対象に実施。プール開放講習会（5回）を6月下旬～7月上旬にプール開放管理指導員150人を対象に実施
スポーツ奨励賞贈呈式	3,020	3月に新都市ホールでスポーツにおいて優秀な成績を収めた者等を表彰
スポーツセンター等の管理運営	1,224,470	1)12区の各スポーツセンターの管理運営 2)その他のスポーツ施設の管理運営：平沼記念体育館、少年自然の家赤城(昭和村)林間学園、少年自然の家南伊豆臨海学園、三ツ沢公園、青少年野外活動センター、こども自然公園青少年野外活動センター、くろがね青少年野外活動センター、道志青少年野外活動センター

補助事業 52,440

スポーツ振興事業	260	ヨコハマさわやかスポーツ推進事業：インディアカ、バウンドテニス、ディスクゴルフ、チュックゴルフ、ペタンク、シャフルボールといったニュースポーツの普及促進
スポーツ情報の収集・提供	5,230	1)スポーツ施設・行事・指導者等や事業団所管施設に関する情報提供・利用受付 (スポーツ情報センター) 2)スポーツギャラリーの開催 3)スポーツライブラリー 4)スポーツに関する講演会・講習会・イベントの開催 5)スポーツ情報誌「S・PORT よこはま」の発行

	6)スポーツ医事相談	
スポーツに関する調査研究	1,120	スポーツ施設・指導者、サークル等に関する実態調査
国内スポーツ交流	4,070	南伊豆町及び昭和村の児童をそれぞれ8月と9月に横浜に招待
情報システム整備事業	15,000	スポーツ情報ネットワークシステム整備事業：スポーツに関し市内全てを網羅する情報システムの整備
漕艇場の管理運営	26,760	鶴見川漕艇場の管理運営：貸与艇（ボート・カヌー）30艇と保管艇30艇
自主事業	92,600	
スポーツ振興事業	72,400	1)スポーツ教室の開催61,340：各スポーツセンターにおける種目別スポーツ教室、親子体操教室、健康教室、エアロビクス教室等合計約1,600教室の開催 2)野外活動教室の開催11,060：南伊豆臨海学園におけるマリツ・アト・ハントチャー・キャンプと赤城林間学園における親子キャンプスクール。野外活動センター（道志、三ツ沢公園、くろがね、こども自然公園）におけるこどもキャンプスクール、アト・ハントチャー・キャンプ、農業体験キャンプ、親子ほのぼのキャンプなど合計16教室（1990年度実績）
テニスコート等の管理運営	20,200	1)テニスコートの管理運営15,790：港北・保土ヶ谷スポーツセンター隣接のテニスコートにおけるテニススクール（4教室） 2)スポーツスタジオ管理運営4,410：保土ヶ谷スポーツセンターのスポーツスタジオにおけるスタジオ教室など約150教室の開催 3)鶴見川漕艇場の管理運営：貸与艇（ボート・カヌー）30艇 4)室内温水プールの開放：鶴見工業高等学校温水プールを日曜・祝日に有料開放
駐車場等の経営		1)港北スポーツセンター等5つの駐車場経営 2)新横浜駐車場（257台）及び新横浜北駐車場（94台）の経営

横浜市体育協会 138,080

受託事業 114,710

大会参加補助	2,190	1)国民体育大会290（1千円×288人） 2)神奈川県総合体育大会1590 3)都市対抗駅伝競走大会310：2月9日に県下26都市の代表選手により、小田原～厚木～相模湖の8区間71.1Kmで実施
大会開催	112,520	1)市民体育大会2,733：年間を通して計28種目の大会を開催 2)「市民スポーツの日」・体育の日記念行事：1956年度から開始。4～7月、9月の第3日曜日と10月10日に市営体育施設を開放し指導も実施 3)市民マスタース大会：原則として男子40歳以上・女子35歳以上を対象に年間を通じて19種目の大会を実施 4)五大都市体育大会52,160：横浜・名古屋・京都・大阪・神戸の各市が持回りで7月12日～14日の3日間開催。20種目1,900人（横浜市380人）の選手が参加 5)横浜マラソン大会の実施49,477（企業協賛金と参加料収入含む）：1981年度から実施。11月10日に山下公園～本牧～山下埠頭のコースで10km、20kmの各男女別マラソンを6,000名を対象に実施

補助事業 3,100

加盟団体育成 3,100 加盟団体に対する運営費・事業費補助：競技団体39団体、学校体育団体3団体、地域団体16団体

自主事業 20,270

指導者養成	6,400	1)少年スポーツ指導者養成講習会：11月（4～6日間）に市内スポーツセンター等で70名を対象に実施 2)スポーツ医学研修（コーチ・トレーナー研修会）：11月に市内スポーツセンターで競技スポーツ指導者60名を対象に実施 3)指導者技術向上補助：体協加盟団体が主催する指導者養成のための実技講座に対する補助 4)高齢者スポーツ指導者養成：民生局老人福祉課からの委託事業。5月～12月に横浜市健康福祉センターで40名を対象に実施 5)登山講習会：7月に北アルプス白馬岳で登山指導者40名を対象に実施 6)水泳講習会：9月に市立港商業高校プール等で水泳指導者70名を対象に実施 7)カヌー・ボート指導者養成：9月に鶴見川漕艇場等で40名を対象に実施 指導者登録・派遣登録者数450名（予算計上なし）
-------	-------	--

スポーツ教室等 11,050 1)スポーツ教室：10月に一般市民140名を対象に実施

		2) スポーツ科学特別教室：10月にスポーツ愛好者60名を対象に実施
		3)「新春横浜スポーツ人の集い」：翌年1月に横浜文化体育館でスポーツ関係者1,000名を対象に交流会等を実施
		4)横浜市民スポーツ会議：翌年3月に横浜市開港記念会館でスポーツ関係者約500名を対象に研究協議を実施
		5)全国健康福祉祭いわて大会参加選手選抜大会の実施（6月6種目）。民生局老人福祉課からの委託事業
		6)健康増進体操事業：市内老人福祉センターで年間を通じて実施。民生局老人福祉課からの委託事業
国際スポーツ交流	1,100	海外視察事業等の実施
調査研究・広報の実施	1,720	1)スポーツ傷害対策や競技専門施設に関する調査研究 2)競技施設管理者・利用者連絡会の開催 3)機関誌「ヨコハマ・スポーツ」の年4回刊行し、加盟団体関係機関に配付

横浜市レクリエーション協会 43,160

受託事業	13,000	1)各種講習会：レクリエーション指導者（上級・中級）、キャンプファイヤー・エールマスター・レクゲーム・レククラフト・レクのためのおどり・レクソングの各専科講習会、レクリエーション理論講習会 2)こどもマリンスクール：4月～5月に日本丸等で176人を対象に実施 3)高齢者体操・レク指導者養成：民生局老人福祉課から委託された事業。年間を通じて実施
補助事業	10,000	よこはまシティウォーク：1989年度から開始。3月20日、10km・20km・30kmの各コースにおける総数5,000人規模のウォーク大会
自主事業	20,160	1)民謡・フォークダンス：初夏のおどり発表会（5月19日）・クリスマス市民民謡のつどい（12月8日）、クリスマス市民フォークダンスのつどい（12月15日） 2)親と子のサイクルキャンプ：8月24～25日 3)スキー教室等：お正月戸狩スキー（1月3日～7日）、ジュニアスキー教室（1月3日～7日）、市民レクスキー蔵王（1月30日～2月3日）、市民レクスキー、安比・雫石スキーツアー（2月13日～16日）、春休み親子スキーツアー蔵王・野沢（共に3月27日～31日） 4)第3回全国レクリエーション研究大会派遣（予算計上なし）：8月22日～24日（新潟県） 5)第4回全国スポーツレクリエーション祭派遣交流（予算計上なし）：11月9日～12日（熊本県） 6)各種講師派遣（予算計上なし） 7)広報紙「レクリエーション よこはま」の発行

婦人スポーツ団体連絡競技会 2,260（補助事業費2,000は別記）

各連盟主催の講習会・研修会	1)横浜南家庭婦人バレーボール連盟：戸塚・泉・栄・港南・南・金沢・磯子・西・中の各区	115チーム	1,725人
競技会や全国大会等への参加	2)横浜北家庭婦人バレーボール連盟：神奈川・鶴見・港北・保土ヶ谷・旭・緑・瀬谷の各区	90チーム	1,350人
	3)横浜家庭婦人バドミントン連盟：110クラブ	約2,000人	
	4)横浜レディースマスターズサッカー連盟：9チーム	180人	
	5)横浜市家庭婦人卓球連盟：95チーム	1,500人	
	6)横浜市なぎなた連盟：9クラブ	250人	
	7)横浜市軟式庭球協会家庭婦人部：150～160チーム	600人	
	8)横浜市ソフトボール協会家庭婦人部：33チーム	500人	
	9)横浜水泳協会婦人部：16チーム	820名	

企画財政局

企画調整室	スポーツ関連を含む市政に関する基本的な計画の立案		
管財課 - 福祉文化事業団	1,144,270	1)屋外プール管理運営188,060：横浜プールセンター及び本牧市民プール (1967年設置)	
		2)屋内プール管理運営642,380：旭・港南・栄・保土ヶ谷・北部の各プール	
		3)テニスコート管理運営273,500：緑・根岸・泉の各テニスコート。各テニスコートでテニス教室あり（それぞれ年4～5期で各期定員は各々1,200人～約1,600人）	
		4)教室事業22,860：女性初級（各屋内プール 年6期 各期定員100人）・中級水泳教室（各屋内プール 年3期 各期定員40人）、春休みこども水泳教室（各屋内プール 春休み期間 定員各々50人）、夜間水泳教室（旭・港南・北部の各プール 年3期 定	

- 員30人)、女性の各プール、
- 体操教室(本牧市民プール内 6コース年2期 各期定員120人、旭プール内 9コース年2期 各期定員180人)
- 5)ローラスケート場の管理運営17,470:本牧市民プール内におけるローラスケート、変型自動車、ボート等のレクリエーション事業
- 6)駐車場経営(12箇所 内7箇所が月極)

総務局	国際室	スポーツ関連を含む国際交流・国際大会等の調整
市民局	勤労福祉部 地域振興部 総務部	<p>勤労者の福利厚生の一環としてのスポーツ振興。勤労者福祉共催「ハマふれんど」</p> <p>勤労者の教育・文化振興の一環としてのスポーツ活動</p> <p>地区センター(現在42館。80館構想)、スポーツ会館(現在11館)、こどもの遊び場・ちびっこ広場、少年広場、地域スポーツ広場の建設</p> <p>地区センター等の管理運営(地区センターは直営館7館を除いて運営委員会が管理運営)</p> <p>文化体育館の管理運営等:「リフレッシュ文体」1,220(一流の体操・バレーボール選手の模範演技)など</p> <p>ゲートボール指導を通じた高齢者交通安全対策事業</p>
民生局	障害福祉部	<p>障害援護課 27,960</p> <p>大会への参加促進 11,170</p> <p>1)身障者の各種スポーツ大会への参加促進:全国スポーツ大会派遣選手選考会、国体関東ブロック予選(盲社会人野球大会、車椅子バスケットボール大会、聴力障害者バレーボール大会)、横浜市運動会、政令指定都市親善ソフトボール大会、全国スポーツ大会</p> <p>2)精薄者の各種スポーツ大会への参加促進:横浜市ふれあいスポーツ大会、日本スペシャルオリンピック神奈川県大会、神奈川県愛護横浜地区体育大会、'92マドリッドパラリンピック、厚生省主催スポーツ大会</p>
	スポーツ・レクリエーション事業	<p>16,790</p> <p>障害者スポーツ文化センター:スポーツ・レクリエーション指導、スポーツ・レクリエーション教室開催、スポーツ大会開催、交流レクリエーションイベント、リハビリテーション施設、スポーツ・レクリエーション振興、スポーツ・レクリエーション調査研究開発</p>
	老人福祉部	<p>老人福祉課 13,400</p> <p>高齢者スポーツ振興6,290</p> <p>1)健康増進体操事業3,440:12ヶ所の老人福祉センターにおける健康体操教室(体力測定、リズム運動、手具運動等)</p> <p>2)高齢者体操・レクリエーション指導者養成(620):体協、レク協への委託事業(健康福祉総合センターにおける軽運動室他)</p> <p>3)地域健康体操・レクリエーション教室設置3,480:指導者養成事業の修了者(約260名)が企画運営・委託(地区センター、町内会会館、学校開放施設)</p>
	スポーツひろばの整備	<p>7,110</p> <p>1)シルバー健康ひろば3,770:ゲートボール等の利用のために地域で管理運営委員会を組織し、ひろばの維持管理を委託(現在25カ所)</p> <p>2)シャフルボード専用コート3,340:葛ヶ谷公園内の専用コートの管理運営を横浜市社会福祉協議会に委託</p>
衛生局	保健部	健康増進課 栄養・保健指導の一環としてのスポーツ・運動
緑政局	公園部	<p>公園緑地事務所(市内4カ所)</p> <p>管理課 - 横浜市緑の協会</p> <p>公園内運動施設の管理運営 422,840</p> <p>プール28カ所、庭球場26カ所、軟式野球場14カ所、多目的広場88カ所、配水地兼用広場4カ所、陸上競技場2カ所、球技場1カ所、排球場1カ所、弓道場3カ所、相撲場1カ所、運動広場9カ所、馬術練習場1カ所の計178カ所にわたる公園内運動施設の管理運営</p> <p>1)維持管理費65,280:主に庭球場、軟式野球場、多目的広場等</p> <p>2)管理及び業務委託費316,820:主に公園プール管理運営の財団法人横浜市緑の協会への委託事業</p> <p>3)管理運営委員会への委託費10,680:主に多目的広場。</p> <p>4)電気施設等設備管理30,070:電気設備等の点検、保守等の維持管理</p> <p>建設課 清水ヶ丘公園体育館が1992年7月に開設:アリーナ1,300㎡(バスケット・バレーボール・バドミントン・卓球等の多目的施設)、ミニアリーナ85㎡(体操・エアロビクス等)。</p> <p>管理運営を横浜市緑の協会へ委託(管理運営委託費は1992年度に23,870千円)</p>

港湾局	港営部	港営課	港湾労働者が利用する港湾スポーツ関連施設の管理運用
経済局	産業振興部	産業振興課	中小企業従業員の福利厚生
区役所	福祉部	市民課	区民の体育振興、区体育指導員協議会や区体育協会等との連絡調整・事業協力、子供の遊び場及びちびっこ広場の設置や青少年施設の管理
		福祉課 地区センター	鶴見区の例 4月：春季軟式野球大会(～7月下旬)、少年野球大会、5月：サッカー大会、つるみ区民スポーツスクール(～11月)、6月：家庭婦人バドミントン大会、剣道大会、区民卓球団体戦、7月：バレーボール大会、秋季軟式野球大会(～11月下旬)、8月：いかだフェスティバル、母と子のソフトボール大会、陸上競技大会、軟式庭球大会、9月：インディアカ・シャルホート大会、ゲートボール大会、10月：鶴見線フェスティバル・ジャンボなわとび大会、11月：壮年・一般男子ソフトボール大会、柔道大会、ふれあい運動会、「横浜大洋ホエールズ」少年野球教室、12月：弓道大会、翌年1月：駅伝大会、翌年2月：インディアカ・シャルホート大会、男子バスケットボール大会、翌年3月：卓球大会、綱引き大会 ゲートボールや身障者スポーツ等 直営7館の管理：西・南・磯子・金沢地区・菊名地区・戸塚・瀬谷の各センター

注1：予算額は千円単位を四捨五入。予算額の提示は資料収集の過程で把握し得た範囲で記入。

注2：予算額は主に1991年度。しかし、例えば、民生局障害援護課の予算額・事業内容は1992年度のもの。

資料：横浜市教育委員会『平成3年度 社会教育事務事業概要』、横浜市総務局『横浜市組織図 平成3年版』、スポーツ振興事業団『横浜市スポーツ振興事業団概要』、同横浜市『スポーツセンター管理・運営の手引き』、同『平成4年度 第1回 理事会』、横浜市体育協会『平成3年度 事業計画書並びに収支予算書』、横浜市福祉文化事業団『事業案内』、同『平成3年度 事業計画』、横浜市緑政局『平成3年度 緑政概要』、同『横浜市の公園』、横浜市緑の協会『事業のあらまし(平成3年度)』、各担当課の一次資料、各担当課からのヒアリングにより作成。

図表8 2 横浜市教育委員会体育課における社会体育係・企画振興係の事務分担

[社会体育係]

分野	業 務	担当
施策 の確 立	21プラン スポーツマスタープラン 新規施策の検討	全員 I a・T 全員
	体育 指導 委員	市体指協定例会 市体市協各部会 体指各種研修会 市体育指導委員大会 19期改選事務 連絡・調整 予算・決算調整 事業計画策定
区民 体育 振興	区配事務 区担当者研修会 ラジオ体操	T I・T N
	生涯 スポーツの 推進	横浜マラソン大会 こどもマリンスクール ヨコハマさわやか推進 小学校マラソン大会 ヨコハマ・シティウォーク大会 市民スポーツの日等 スポーツ教室
指導 者養 成	指導者養成講座 リーダーバンク スポーツ科学研究等	N N N・I
企画 誘致 イベン ト	92YOKOHAMAビートル大会 市民マスターズスポーツ大会 YOKOHAMAカップサッカー 93横浜国際陸上競技 横浜国際女子駅伝 その他イベント企画誘致	I a・T I T・I I・T N・I a T・I a

[企画振興係]

分野	業 務	担当
施策 の確 立	スポーツ振興審議会 スポーツ関係基礎資料 スポーツ情報基礎資料作成 スポーツ情報ネットワークシステム	S・U S・U S・U S・U
	団体 育成	スポーツ振興事業団 体育協会 レクリエーション協会 婦人スポーツ団体連絡協
施設 運営	スポーツセンター等 市民ヨットハーバー (財)神奈川体育館 屋外体育施設利用調整	S・S a S・S a S・S a S・S b
	国際 交流	国際スポーツ交流委員会 友好・姉妹都市等交流 日独友好交流 世界少年サッカー大会
国体	国体の企画・調整等	S a・S b
競技 推進	国際大会 国内大会 五大都市体育大会 県下大会 市大会 プロサッカー	S・U S・U 全員 S a・S b S a・S b S・S a
	庶務 経理	課庶務 予算・決算・経理 組織・機構 調査・統計 表彰 市会

資料：横浜市教育委員会体育課の「社会体育係事務分担」と「企画振興係事務分担」から作成。注1：社会体育係の事務分担は1992年年度現在，企画振興係は1991年年度現在のもの。注2：担当者の頭文字が同じ場合は無印，a，bによって区別した。

第8章の註

¹ 横浜市が1992年7月に行った、市民3万人を対象としたアンケート調査では、「文化やスポーツのための施設が近くにない」という不満が40.2%(複数回答)で全体のトップであった。(横浜市企画財政局『よこはま3万人アンケート報告』(1992年)p.7.)

² 例えば、『地域スポーツの創造と展開』(厨義弘、大谷善博編著、大修館書店、1990年)の第5章第1節「幸せと生きがいをもたらすスポーツ行政の仕組みと役割」では、スポーツ行政を「助成」行政と位置づけてはいるものの、その後は中央政府レベルにおけるスポーツ行政組織、スポーツの施設、指導者、予算、福岡市のスポーツ行政資料の整理・提示に終始しており、スポーツ行政論の展開までには至っていない。

³ 1992年4月に横浜市スポーツ振興審議会は、「横浜市スポーツ振興策のあり方について」検討することを決定し、これを受けて専門部会が「横浜市スポーツマスタープラン策定委員会」を組織した。策定委員会は以後、施設、組織、指導者、事業・情報、行政といった研究グループに分かれて調査を開始し、調査結果について策定委員会全体での討議も重ねた。本節1項は「行政」の領域において横浜市教育委員会体育課職員の協力を得て行った面接取材や資料収集をもとに執筆したものである。

⁴ 200年度において事業団が提供するサービスは、第1に、横浜市からのスポーツ施設等の受託管理運営(17区のスポーツセンター、体育館2館、横浜市青年自然の家2学園、4つの横浜市青少年野外活動センター、漕艇場1つ、横浜国際プール、横浜国際総合競技場、温水利用型健康運動施設であるスポーツコミュニティプラザ、横浜市スポーツ医科学センターの管理運営)である。第2に、横浜市からの補助事業(さわやかスポーツの推進、ヨコハマスポーツイラスト・まんが大賞の開催、温水プール開放事業、駐車場の管理運営、教育施設協力町村児童の受入)、受託事業(社会体育指導者養成事業、区づくり推進事業、スポーツイベントの誘致、ノーマライゼーション推進事業)、自主事業(スポーツ教室、野外活動教室、スポーツイベント、インラインスケートの実施、スポーツスタジオ、テニスコート、駐車場、スポーツセンター等有料駐車場の管理運営、自動販売機の設置)がある。第3が、広報活動及びスポーツ情報の収集・提供(スポーツ情報事業とスポーツ情報誌の発行)で、第4が、スポーツに関する調査・研究(スポーツ専門委員の配置、スポーツセンター等の指導員論文の発表)、第5が、スポーツ振興基金の運用(かながわ・ゆめ国体横浜市実行委員会からの寄付金を基にしたもの。横浜市、横浜市体育協会、横浜市レクリエーション協会などで構成する委員会により運用)となっている(横浜市スポーツ振興事業団『平成12年度 事業計画並びに収支予算書』pp.1-5.)。

なお、横浜市体育協会の加盟団体は18区の区体育協会(=地域団体)、45の競技団体、小中高の3団体(=学校体育団体)で、横浜市レクリエーション協会の加盟団体は12団体、横浜市婦人スポーツ団体連絡協議会の加盟団体は9団体である(2001年度現在)。横浜市体育協会は総務、財務、競技、市民スポーツ、広報、スポーツ科学、区体協、特別委員会(市民スポーツ会議の検討)の7委員会から構成される(同)。行政区レベルにおいて中区では一口3000円で賛助会員を募集しており、1999年度の賛助会員数は株式会社や有限会社など160社ほどである(中区体育協会『平成12年度 中区体育協会事業スケジュール』)。

横浜市レクリエーション協会では「加盟団体の連合体」という組織の変更が試みられた。従来は協会の事業=市委託事業や加盟団体活動と捉えていたのを、「独自の事業開発と、協会運営スタッフの強化を打ち出し、理事会の機能化、専門委員会の整備などを手がけ」、「横浜のレク振興を考える人たちと、協会運営を進める人たちとを分け」、協会認定の指導者養成事業も始めた。こうした一連の事業見直しにより、指導者で構成する「レクリエ

ーション指導者横浜ネットワーク」が組織化された、とある（横浜市レクリエーション協会『レクリエーションよこはま 第19号』1998年）。

その他、スポーツ行政サービスを提供する関係課の事業について、緑政局公園部計画課では、「スポーツができる公園」（2種類以上の有料運動施設をもつもの。陸上競技場、野球場、テニスコート、プールなど）として、その設置状況を運動公園、総合公園、地区公園、近隣公園、街区公園に分けてまとめている（横浜市緑政局『平成12年版 よこはまの緑 緑政局事業概要』）。例えば運動公園の定義は、「主として運動の用に供することを目的とする都市公園で、敷地面積はおおむね15ha以上とする。運動施設の設置に当たっては、運動施設の敷地面積の合計が、公園面積の25%以上50%以下の範囲において、都市住民のスポーツ需要の実態及び自然的条件を十分考慮して、陸上競技場、野球場、サッカー場、テニスコート、バレーコート、プール、体育館等を適宜配置するものとする。また、修景施設、広場、散策路等を配置し、都市公園内の環境の保持を図ることが望まれる」（同、p.93.）となっている。

また、福祉局障害福祉部障害福祉課では、「障害者スポーツ文化センター横浜ラポール」（1992年開館。運営主体は社会法人横浜市リハビリテーション事業団で建設事業費は12億8400万円。職員数は2000年3月現在で館長以下、企画課23名、スポーツ課23名）を所管している。横浜ラポールの事業は以下の通りで横浜市スポーツ振興事業団との連携事業も行っている。スポーツ・レクリエーション教室開催事業（水泳教室など）施設プログラム（水中体操やおおぞら体操教室、車椅子スポーツの時間など）初心者講習会（トレーニング方法やマシンの使用方法を指導）障害者スポーツ指導員養成研修会（初級）障害者スポーツボランティア養成研修会 特別研修会・種目別研修会（スポーツボランティア登録者・障害者スポーツ指導員を対象に障害者スポーツへの知識（概念）や技術・指導方法等を高めるための研修）地域支援事業（横浜市（区福祉保健サービス課）が実施する機能訓練事業への技術援助や地域における障害者スポーツボランティアの養成研修会等）障害者サッカー育成事業（知的障害者サッカー事業、肢体不自由者サッカー、電動車椅子サッカー）障害児スポーツ育成事業（夏休み親子スポーツ体操、ショートテニスなど）リハビリテーション・スポーツ教室（片麻痺グループ教室や幼児教室）リハビリテーション・スポーツ相談事業 スポーツ大会・交流レクリエーションイベント事業（「スポーツフェスタ」や「交流イベント」）ハマピック（身体障害者スポーツ競技会、知的障害者スポーツ競技会）全国身体障害者スポーツ大会（横浜市選手団派遣）ゆうあいピック島根大会（横浜市選手団派遣）全国障害者スポーツ大会向け強化練習、の16事業である（横浜市リハビリテーション事業団・障害者スポーツ文化センター横浜ラポール『平成12年度版 障害者スポーツ文化センター横浜ラポール 平成11年度事業概要』2000年）。

政令市広島では既に「広島市における社会体育施設整備構想について」（広島市スポーツ振興審議会1982年12月答申）の中で「近隣区施設」「地区施設」（行政区を単位とするスポーツ施設）、「広域圏施設」の設置を提唱している。また、広島市には1964年以来「学区体育団体連合会」があり、132の小学校区ごとに体育団体を組織しているという。この連合会が、調査・研究派遣事業、研究大会開催事業、顕彰事業、スポーツ障害互助事業、

広報事業、視察派遣事業、区連合会の活動推進事業、広島市スポーツ・レクリエーションフェスティバル及び各種スポーツ行事の共催・後援しているという（広島市教育委員会スポーツ振興課『平成10年度 広島市のスポーツ振興事務事業概要』1998年）。

しかし、その広島市でも財団法人広島市体育振興事業団（1977年設立。97年4月に広島市スポーツ事業団に名称変更）の収支予算書を見ると、収入合計額約26億円のうち、補助金・受託収入が約23億5,000万円占めている。収入総額とほぼ同じ支出総額のうち、管理費が約23億5,000万円と補助金・受託収入額と同額となっている。管理費の内訳は広域公園費約億8,000万円、施設費約18億3,000万円、事務局費約2億5,000万円で、支出の大部分がスポーツセンターなどの施設の管理運営費に充てられている（財団法人広島市スポーツ事業団『平成10年度事業計画書・収支予算書』p.25、p.34）。

⁵ しかし、都市がアジア大会やオリンピック大会といった大規模な国際スポーツ大会に取り組む場合には、準備段階から担当課が窓口となり、ここを起点として縦横のコミュニケーションルートが形成されることになろう。例えば、サッカーの2002年ワールドカップ招致において、横浜市は国内開催候補地として名乗りをあげ、「自治体招致委員会事務局」が体育課内に置かれた。1995年5月末に提出する開催計画書の作成をめくり、体育課と市の関連行政諸組織とはもちろん、他の1の開催候補自治体、国の招致委員会等との間でも質的にも量的にも豊富なコミュニケーションルートが形成されたものと思われる。

⁶ 2000年度における事業団の「収支予算書総括表」「一般会計収支予算書」「自主事業特別会計収支予算書」「新横浜駐車場特別会計収支予算書」「国際総合競技場特別会計収支予算書」「スポーツ医科学センター特別会計収支予算書」「国際プール特別会計収支予算書」「よこはまスポーツ振興基金特別会計収支予算書」（横浜市スポーツ振興事業団『平成12年度 事業計画並びに収支予算書』pp.6-16）。

⁷ 事業団の「平成13年度収支予算」を見ると、収入合計6,012,613千円のうち、施設管理受託収入4,515,650千円、横浜市補助金収入471,500千円となっている。施設管理受託収入の内訳は、一般会計1,937,907千円、国際総合競技場特別会計1,082,490千円、スポーツ医科学センター特別会計636,688千円、国際プール特別会計858,565千円となっており、ハコモノの管理運営に多額の支出がなされていることが分かる。また、支出面では受託管理施設費が4,515,650千円と突出して多く、上記ハコモノに支出されている。この管理運営受託事業収入における一般会計のうち、スポーツセンターの受託料収入が1,083,965千円となっている（ちなみにスポーツセンターの利用料金収入は277,998千円）。やはり従来と変わらずスポーツセンターの管理運営には多額の経費が掛かっているのである。支出面でも同様でスポーツセンター運営費は人件費767,764千円と管理費594,199千円の合計1,361,963千円になっている。一方、自主事業については収入が357,789千円、支出が300,313千円（これには国際総合競技場、スポーツ医科学センター、国際プールの自主事業費は含まれず）である（財団法人横浜市スポーツ振興事業団『事業概要 2001』pp.11-29）。

⁸ 横浜市体育協会『平成13年度事業計画書並びに収支予算書』pp.7-9。

⁹ 横浜市体育協会『平成11年度 事業報告書並びに収支決算書』p.23。横浜市体育協会『平成12年度 事業計画書並びに収支予算書』p.7。

¹⁰ 2001年12月25日における新藤信孝氏（横浜市スポーツ振興事業団総務課庶務係長）

飯田常彦氏（横浜市教育委員会事務局生涯学習部スポーツ課企画係）、島宗幸雄氏（財団法人横浜市体育協会振興課長）とのインタビューによる。

¹¹ 「川崎市教育委員会資料」。スポーツ課の事業は、スポーツ振興審議会委員活動、体育指導委員活動、市民体力テストの集い、市民体育大会、企業内体育施設一般利用推進事業、スポーツ教室、対外競技派遣事業、体育の日記念事業、川崎市レクリエーション連盟補助、スポーツ・レクリエーション事業、川崎市民マラソン大会、競技スポーツ選手・指導者育成事業、多摩川河川敷マラソンコース維持管理、川崎市体育協会補助、Jリーグ支援事業、2002年ワールドカップキャンプ地誘致関連事業、である（川崎市教育委員会スポーツ課『平成13年度 川崎のスポーツ事業概要』）。例えば、Jリーグ支援事業では「本市をホームタウンとする川崎フロンターレを支援し市民との連帯を深め、サッカーを始めとするスポーツの普及・啓発と地域の活性化を図る」とあり、1,780万円の予算を計上している。また、各区1館の建設として「仮称宮前スポーツセンター建設事業」があり、約30億円が計上されている（同、pp.5-6）。

¹² 同、p.9.

¹³ 川崎市教育委員会スポーツ課『平成12年度 川崎のスポーツ事業概要』、同『平成13年度 川崎のスポーツ事業概要』。

¹⁴ 川崎市体育協会『平成12年度 川崎市体育協会要覧』p.22.

¹⁵ 2001年12月26日における近藤公昭氏（川崎市教育委員会生涯学習部スポーツ課生涯スポーツ係長）、山田俊徳氏（財団法人川崎市生涯学習振興事業団（川崎市教育委員会主幹）スポーツ事業室室長）、野口始男氏（財団法人川崎市体育協会事務局長）とのインタビューによる。

生涯スポーツ指導者派遣事業の対象は川崎市民だけではなく、川崎市内への勤務者・在学者も含まれる。川崎市体育協会には、30の競技団体、中学校体育連盟、高等学校体育連盟の計32団体が加盟している。指導料を申請者の全額負担とする紹介業務の場合は10回以上の指導も可で、場所は申請者が確保する。指導者としての要件は、市体協スポーツ指導者派遣事業運営委員会が主催する、スポーツ指導者養成事前講習会を受講した者、（財）日本体育協会が公認するスポーツ指導者及び保健体育教員免許保持者で、運営委員会が主催する研修を受講した者、（財）日本体育協会傘下の各団体が公認する指導者で、運営委員会が主催する研修を受講した者、その他スポーツ団体等が公認する指導者で、運営委員会が認め、かつその運営委員会が主催する研修を受講した者、となっている。また、「関係団体・機関・学識経験者をもって運営委員会を設置する。」とある。対象は原則として10人以上のグループである（財団法人川崎市体育協会生涯スポーツ指導者派遣事業運営委員会『あなたのチーム・グループ』では指導者がいなくて困っていませんか？）。

¹⁶ 藤沢市スポーツ振興財団の所管施設は、秩父宮記念体育館、秋葉台文化体育館（秋葉台公園プール）、鵜沼運動施設事務所（八部公園プール）、石名坂温水プール、である。藤沢市（人口約38万人）の教育委員会スポーツ課は秩父宮記念体育館にある（2001年12月現在）。財団の事業項目は、各種大会・イベントの開催、招致大会および講演会の実施、スポーツ・レクリエーションライフ、健康家族推進事業、他団体や企業との共催・協賛事業、指導者養成と派遣事業、スポーツ・レクリエーション事業の指導・助言（以上が「新

たな企画・事業の推進」)である。そして、スポーツ教室、スポーツ施設開放事業、健康体力相談事業、障害者スポーツの推進、優秀選手およびスポーツボランティア奨励事業の検討、広報情報事業(以上が「これまで実施してきた事業の一層の充実」)もある。さらに、「効率的な施設の管理運営業務」として、「市から受託した秋葉台運動施設・秩父宮記念体育館・鶴沼運動施設など、スポーツ施設のより効率的な管理運営」とある。

また、「行政が実施するスポーツ振興事業」として、スポーツ振興計画の検討・策定、スポーツ施設整備計画の検討・策定、スポーツ関係団体の支援および助言・調整、学校体育施設および民間企業スポーツ施設の開放と調整、市民総合体育大会の実施および県総合体育大会への参加・調整、その他、国民体育大会等、国・県レベル等の大会の調整、を挙げている。体育指導委員は210人、体育協会は29団体、レクリエーション協会は3団体、スポーツ少年団は87団体である(財団法人藤沢市スポーツ振興財団『平成13年度事業計画並びに収支予算』)。

¹⁷ 藤沢市『広報ふじさわ 2000年12月25日号』。

¹⁸ 藤沢市教育委員会スポーツセンター『ふじさわスポーツ施設ガイドブック』(1999年)p.1.

¹⁹ 財団法人藤沢市スポーツ振興財団『平成13年度事業計画並びに収支予算書』。

²⁰ 2001年12月26日における中村亮一氏(藤沢市教育委員会生涯学習部スポーツ課主査)、黒澤卓司氏(同スポーツ課)とのインタビューによる。

²¹ なお、1980年代における横浜市スポーツ振興事業団の設立経過や設立前と設立後のスポーツ行政の変容、川崎市や藤沢市における行政直営のスポーツサービスの態様、三都市の比較考察については、拙稿「横浜市におけるレクリエーションスポーツ行政」(『早稲田政治公法研究』26号、1988年10月、pp.1-55)、同「川崎市・藤沢市におけるレクリエーションスポーツ行政」(同27号、1989年1月、pp.71-118)、同「横浜・川崎・藤沢のレクリエーションスポーツ行政をめぐる比較視座」(同28号、1989年3月、pp.1-43)を参照。

²² 2001年度の川崎市体協の場合、事務局長は週4日の勤務で非常勤職、専任の事務2名、非常勤の事務職員2名という構成である。

²³ 1999年8月6日、同年8月7日、同年8月24日に各々、栃木県県央市町村職員27名、栃木県議会自民党議員のうちの24名、栃木県職員27名を対象に用紙を直接配布し、その場で記入してもらい回収する方法でアンケートを実施した。

県職員と県議に対しては「栃木県のスポーツ振興政策」を、市町村職員に対しては「所属市町村のスポーツ振興政策」を念頭に置いてもらい20の設問を用意し、「強くそう思う」「そう思う」「そうは思わない」「全くそうは思わない」のどれかにと付けてもらう形で回答を得た。その結果、以下の6点が明らかになった。

第1に、スポーツ行政サービスの供給体制について、教育委員会が所管していることに対する疑問の声は多いものの、具体的な改革の方向性ということになるとその将来像は必ずしも描かれていないということである。そして、スポーツ施設の住民利用の在り方も含めて県職員と県議が「改革志向派」であるのに対して、市町村職員は「現状維持派」が多い。第2に、スポーツ行政予算が十分ではないという認識では共通した見解がみられるが、そのことがストレートに予算増額には結びついてこないという点に、行政諸課題におけるスポーツ行政予算の政策優先順位(あるいは意識)の低さが顕著に表れている。第3に、スポーツ行政の第一線での担い手が基礎的自治体であることから、予算や職員数について

の認識が市町村職員と県職員とでは異なる傾向にある。このことは施設の住民利用をめぐる評価の違いにつながる。前者について県議は市町村職員に、後者について県議は県職員の意識と同様な傾向を示している。第4に、住民、企業（民間事業者）、行政のスポーツ振興事業をめぐるパートナーシップ構築の必要性は共通に認識されているものの、住民企業の協働関係以上に企業行政の協働関係が重視される傾向が見られる。このことは住民行政間の信頼関係の醸成が、今後はますます問われるようになることを意味していると思われる。特に市町村職員の間では施設運営をめぐる住民委託に疑問の目を向ける回答が多い。第5に、スポーツ施設の今後の建設をめぐることは、県議（議会側）の認識と市・県職員（執行部側）の認識に差異のある点が指摘できる。建設に関わる議員活動が集票と結びついていることの表れと言える。第6に、今後の方向性として、施設の広域利用、健康政策の一環としてのスポーツ振興、市町村の積極的な取り組みには総じて賛同が多い。これらの諸課題は一部事務組合、広域連合、市町村合併といった地方分権の「受け皿」論とも絡むだけに、地方自治体のスポーツ振興の将来像を語る上で見逃せない論点である。

なお、設問内容や回答の分布、個々の設問に対する分析については、拙稿「分権化時代におけるスポーツ行政をめぐる自治体職員と地方議員の意識調査研究」（『宇都宮大学国際学部研究論集』9号、2000年3月、pp.29-42）を参照。

²⁴ インタビューでは、89年6月20日に財団法人日本体育施設協会体育施設建設計画専門調査員、6月23日に体育課長（76年～83年まで従事）、6月21日と7月1日に体育課担当職員（74年体育課へ）、6月30日に体育課指導主事（70年～80年まで従事）、7月1日に横浜市従業員労働組合教委支部書記長、といった方々からのご協力を得た。その他にも、資料収集などの過程で紹介等を通じて、体育課や市民局地域施設課に従事されている職員の方々にも大変お世話になった。

²⁵ 加藤富子他『地方自治体における政策形成過程のミクロ分析』（地方自治研究資料センター、1979年）p.12。加藤はこの本の中で、地方自治体の意思決定構造における政策形成過程を捉えるための2つの視点を上げている。第1の視点は、社会的循環過程の中で国・住民・議会などの外部意思決定主体や市長・行政職員などの内部意思決定主体の各アクターが、相互に影響を及ぼしつつ政策を形成するという視点である。本節ではこの第2の視点に立って論を進める。したがって、事業担当課である体育課の意思決定過程における主導性に注目し、体育課を中心としてそこに絡んでくる諸アクターの動態を描写する。体育課と各アクターとの影響力関係は、体育課主導の相互作用か一方的作用かのどちらかである。この点、組合については特に体育課に及ぼした影響力を勘案して「行政外部アクター」と見なした。さらに、「新5か年指標」については市民参加もなされたことを考慮して計画そのものをひとつの「行政外部アクター」と捉えた。

なお、「アクター」という表記については「地方政府 地方利益の表出・媒介と公共的意思決定」（中野実編著『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、1986年）を参照。

²⁶ 横浜市スポーツ振興審議会『「こどもの体力づくり」についての最終答申』（1971年）p.11。

²⁷ 計画の期間は73～85年度の13年間で、学識経験者、議員、行政各部局長、行政関係団体等から構成される「横浜国際港都建設審議会」を中心に、「横浜市基本構想」の市議会（73年6月）での議決や各区別の計42回にわたる市民討議集会などを経て策定された。

-
- ²⁸ 横浜市『横浜市総合計画 1985』(1973年12月)p.199.
- ²⁹ 横浜市スポ - ツ振興審議会『横浜市における体育・スポ - ツの振興策について(地域体育館についての答申)』p.7.
- ³⁰ 横浜市『77~81 横浜市新5か年指標』(1977年6月)p.106.
- ³¹ 指導主事とのインタビュー。
- ³² 体育施設整備費補助金交付要綱の別紙4には、延床面積3,000㎡以上の「国民体育館」の建設に対し、補助(補助率3分の1)がなされる、とある。補助金の額は、補助対象面積×建築単価×補助率で算定される。体育課長とのインタビューによれば、通常、実施建築単価は建築単価の2倍はかかるという。
- ³³ 横浜市スポ - ツ振興審議会『横浜市民の健民政策について』(1977年11月22日)p.3.
- ³⁴ 施設協会専門調査員とのインタビュー。
- ³⁵ 財団法人日本体育施設協会『横浜市方面別体育館建設計画調査報告書』(1988年3月20日)p.8.
- ³⁶ 同。
- ³⁷ 同、pp.26-27.
- ³⁸ 横浜市統計課『昭和54年度 各会計予算事項別明細書』pp.420-421.なお、金額は下2桁を四捨五入した。
- ³⁹ 前掲、体育課担当職員とのインタビュー。
- ⁴⁰ 体育課長とのインタビュー。
- ⁴¹ 同。
- ⁴² 前掲、体育施設整備費補助金交付要綱 別記2。
- ⁴³ 同、第12条「補助事業者は補助事業の完了の日から30日以内又は翌年度の4月10日のいずれか早い日までに実績報告書一部を大臣等に提出しなければならない。」
- ⁴⁴ (21)横浜市従業員労働組合教委支部『1980年度 第26回定期大会報告ならびに議案書』(1980年)p.10.
- ⁴⁵ 『昭和55年度 横浜市職員録』(横浜市統計課)によれば、この年、「南部総合体育館開設準備担当」として主査3名が置かれた。
- ⁴⁶ 組合書記長とのインタビュー。
- ⁴⁷ 横浜市従業員労働組合教委支部『1981年度 第27回定期大会報告ならびに議案書』(1981年)pp.9-10.
- ⁴⁸ 組合書記長とのインタビュー。
- ⁴⁹ 体育課長とのインタビュー。
- ⁵⁰ 横浜市議会事務局『昭和55年度 第3回定例会 横浜市会会議録』p.644.
- ⁵¹ 森川貞夫編著『社会体育のすすめ方』(総合労働研究所1980年)p.114.
- ⁵² 組合書記長とのインタビュー。
- ⁵³ 国土庁、農林水産省、通商産業省、運輸省、建設省、自治省「総合保養地域整備法第一条に規定する整備に関する基本方針」1987年10月。また、これとセットになった「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(民活法)」によれば、「民間事業者の資金力、経営力等を最大限活用」した大規模施設の建設促進を目的としている。対象となる17類型35施設のうち、「17号施設」が特定大規模スタジアムに指定されている。スタジアム建設については、「スポーツイベント事業をはじめとするスポーツ関連産業などの活性化、周辺地域の産業、サービス業等の活性化、スポーツ活動の活発化

などによる地域社会の健全な発展等を通じ、ゆとりや豊かさの実感できる社会の実現に寄与する」とある。規模要件は「競技部分の面積が9,000㎡以上(観覧席が屋内にある場合、1,500㎡以上)。観覧席は2万人以上の観覧者の観覧が可能、床面積の合計が8,000㎡以上(屋内にある場合、1万人以上、4,000㎡以上)。業務円滑化施設の床面積の合計が、1,300㎡以上(観覧席が屋内にある場合、700㎡以上)。観覧者利便施設の床面積の合計が300㎡以上。共同利用施設(展示施設等)の床面積の合計が300㎡以上」となっている。

⁵⁴ 『秩父リゾート地域基礎調査』(埼玉県住宅都市部公園緑地課、1988年3月)は、「総合保養地域の整備に関する基礎調査」(埼玉県企画財政部地域政策課、1988年3月)、「秩父リゾート地域構想・フィージビリティ調査 秩父リゾート特定施設の採算性検討資料」(株式会社 秩父開発機構、1988年3月)、「基礎調査参考資料」から構成されている。その他、秩父開発機構については『秩父リゾート第三セクター』(埼玉県住宅都市部公園緑地課、1988年3月)、基本構想については『総合保養地域の整備に関する基本構想 秩父リゾート地域整備構想』(埼玉県、1989年3月)。

⁵⁵ 国土庁、農林水産省、通商産業省、運輸省、建設省、自治省「総合保養地域の整備に関する基本構想記載要領」1988年3月。

⁵⁶ 本項は以下の各氏とのインタビュー活動および資料提供に依るところが大きい。(カッコ内は1999年5月現在の所属とインタビュー実施日。氏名記載は敬称略、インタビューの実施順とした。)太田洋・大根田知子(栃木県企画部地域振興課。5月25日)、高山孝一(栗山村企画課。5月27日)、小泉聖一(黒磯市企画課。5月27日)、本沢正(那須町企画財政課。5月28日)、小池則男(塩原町企画財政課。5月28日)、吉田守・沼尾芳訓(藤原町役場企画財政課。6月2日)、飯村孝文・高橋典子(日光市企画課。6月3日)、湯沢敏行・吉原一典・松本孝(今市市総務部政策課。6月3日)。

⁵⁷ 下野新聞 1999年5月18日付。

⁵⁸ 「平成10年第1回日光市議会全員協議会資料」1998年5月24日付、p.4.

⁵⁹ 今市市『今市市リゾート基本計画 今市杉並木重点整備地区』(1993年3月)p.66.

⁶⁰ 今市市『農山村リゾート事業化調査報告書 いまいち「わらべの里」づくり』(1994年3月)p.8.

⁶¹ 下野新聞 1998年8月18日付。

⁶² 下野新聞 1999年4月2日付。

⁶³ 本項執筆に当たり、山梨県企画県民局地域政策課の芦原るり子氏、同林務部森林保全課の山本正雄氏、栃木県企画部資源対策課計画調整班の田野辺一徳氏、同地域振興課プロジェクト推進室の小堀哲生氏、同生活環境部環境管理課審査指導係の高梨弘幸氏(いずれも1996年10月現在)への面接取材や資料提供に対して御礼申し上げたい。

⁶⁴ 山梨県企画県民局地域政策課「山梨ハーベストリゾート構想プロジェクト事業一覧」(1996年9月)。

⁶⁵ 県内のゴルフ場の現況については、40カ所が営業中、4カ所が造成中、1カ所が事前協議同意済となっている(96年9月現在)。85年10月に実施された、市町村面積の2%以内という数量規制を超えているのが20市町村、ゴルフ場が1カ所もないのが29市町村という状況である(96年8月現在)。40ある営業中(供用中)のゴルフ場のオープン年は、1930年代が1箇所、60年代2箇所、70年代10箇所、80年代12箇所、90年代15箇所となっている(96年9月現在)(山梨県林務部森林保全課「ゴルフ場の現状」1996年9月。同「ゴル

フ場の市町村別現況について」1996年8月。山梨県、前掲「ゴルフ場の現状」)。

⁶⁶ 栃木県企画部資源対策課資料「開催済ゴルフ場」。

⁶⁷ 山梨県林務部森林保全課「ゴルフ場開発の規制状況について」(1993年10月)。

⁶⁸ 「リゾートには、大規模な開発を行うものから、小規模な開発を行うものまでいろいろなものがあり、リゾート法の重点整備地区も同様にいろいろなものがあることから、国民の多様なニーズに対応して、こうした種々の形態のリゾート整備を有機的に連携しながら、推進していくことが望まれます。具体的には、ゴルフ場、スキー場、マリーナ、ホテル等を複合して広範囲に整備が進められている大規模開発を行うリゾートについては、周辺にコテージ、ペンション、キャンプ場等の多様な施設の整備を推進し、全体として幅広い価格帯のサービスが提供できるようにするとともに、豊かな自然、景観、文化等を有する農山漁村地域においては、これらを活かしたリゾートの整備を地方公共団体の取り組みを中心として積極的に進める必要があります。最近の経済情勢の変化等にともない、一時的に民間の投資意欲が減退し、整備の見通しを立てることが困難になっている地域も生じていますが、農山漁村型の小規模リゾートからスタートし、長期的な視点に立って徐々にリゾートとしての機能を整備していくことなども、状況に応じて検討する必要があります」という記述がある(国土庁地方振興局総務課『リゾートがつくる豊かな国土 - リゾート整備の現状と将来』p.4)。

⁶⁹ 略中村。「山梨県ゴルフ場等造成事業の適正化に関する条例」において、事業主には知事との事前協議が義務づけられ(第4条)、開発が「地域住民の生活環境に支障を及ぼさないものであること」(第6条3項)や、関係市町村との土地利用、公共施設管理、災害防止措置などをめぐる協定の締結(第7条)が義務づけられている。また、学識経験者と関係行政機関職員から構成される「山梨県ゴルフ場等造成審査会」の設置(第20条)も決められている。そして、「山梨県ゴルフ場等造成事業の適正化に関する条例施行規則」により、ゴルフ場を含むレクリエーション施設が具体的に明確化され(第2条)、許可をめぐり条例第6条の「造成事業の試行にあたり当該造成区域内の土地等について自然保護、災害防止および土地利用に関する法令であって規則で定めるもの」として、「砂防法」以下、山梨県自然環境保全条例」までにわたる14の法律と7つの条例(規則第6条)が掲げられている。こうした条例 規則をさらに補完する行政措置として用いられるのが「通知」である。例えば、「山梨県ゴルフ場等造成事業の適正化に関する条例の施行について」(1973年8月)では、県林務部長が県下の市町村に対して条例施行の通知を行い、地域住民への周知を要請している。また、「ゴルフ場造成事業に係る事務処理について」(1993年12月)では、県林務部長が庁内各部局長、庁内関係各課(室)長、各林務事務所長、各土木事務所長、各地方振興事務所長、そして各市町村長に対して、運用基準や「事前協議基準書作成要領」の一部改正などを通知している。さらに、後者に関して地域住民とのコンセンサス、地区説明会を行う範囲、地区住民との協定締結促進のやり方をめぐる具体的必要事項などが定められている(山梨県林務部『山梨県ゴルフ場等造成事業の適正化に関する条例関係例規集』1993年)。

⁷⁰ この法律の運用をめぐって国は「通達」により都道府県の行動を定めている。農林事務次官から各都道府県知事あてに出された「森林法および森林組合合併助成法の一部を改正

する法律の施行について（開発行為の許可制および伐採の届出制関係）」では、「開発行為の許可基準の運用について」と題して、森林法第 10 条の 2 第 2 項第 1 号の災害防止機能をめぐり、「開発行為が原則として現地形にそって行われることおよび開発行為による土砂の移動量が必要最小限度であることが明らかであること」（開発行為の要件）などが定められている。さらに、別紙として「開発行為の許可基準の運用細則」ではその 8 で「ゴルフ場の造成に係る切土量、盛土量はそれぞれ 18 ホール当たりおおむね 200 万立方メートル以下とする」と決められた。また、この運用 18 の表 4 ではゴルフ場造成事業区域内の森林率がおおむね 50%以上（残置森林率はおおむね 40%以上）とされ、森林の配置についても「原則として周辺部に幅おおむね 30 メートル以上の残置森林又は造成森林（残置森林は原則としておおむね 20 メートル以上）を配置」し、「ホール間に幅おおむね 30 メートル以上の残置森林又は造成森林（残置森林はおおむね 20 メートル以上）を配置」とされた（同 p.67. 同『林地開発許可制度の手引き』1996 年）。

⁷¹ 栃木県『公告 栃木県ゴルフ場等の開発事業に関する緊急指導方針について』（栃木県公報号外第 71 号、1973 年 7 月 18 日）pp.1-2.

⁷² 「昭和 48 年の開発抑制措置を講じた当時、不十分だった法令等による開発規制や開発許可基準は、その後、整備、強化され、大規模な開発事業はより適切に施行されるようになった。また、社会経済の安定化、社会情勢の成熟化が進み、県土は、国土利用計画等により長期的展望に立った総合的、計画的な利用が円滑に図られていることから、開発抑制措置の一部はその役割を果たし得たものと考えられる」とゴルフ場開発に極めて肯定的な評価を下した。

⁷³ 同『公告 栃木県新設・増設ゴルフ場開発事業の取扱い方針』（栃木県公報号外第 88 号、1985 年 7 月 9 日）p.1.

⁷⁴ 同『公告 栃木県ゴルフ場開発事業の取扱い方針について』（栃木県公報号外第 50 号、1988 年 5 月 17 日）p.1.

⁷⁵ 栃木県資源対策課「公告 栃木県ゴルフ場開発事業の取扱い方針について」（栃木県公報号外第 64 号、1988 年 6 月 25 日）1 頁。この公告では知事名の下にかっこ書きで「資源対策課」とあり、関係課との調整の時間がないほどに県が事前協議の申請者の激増という切迫した状況に対処しなければならなかったことが推測できる。

⁷⁶ 「土地利用に関する事前指導要綱」（1991 年 3 月）を見ると、国土利用計画法適用の流れの中で、ゴルフ場開発は「レクリエーションの用に供する施設」と「5ヘクタール以上の土地について開発事業を行おうとする場合」に該当することが分かる（栃木県『土地利用に関する事前指導要綱』1991 年 3 月、p.3）。また、「大規模建築物の建築に関する事前指導要綱」（1991 年 3 月）によれば、ゴルフ場の施設部分が「大規模建築物」すなわち、「高さが 13 メートルを超えるもの又は建築面積が 1,000 平方メートル以上のもの」（第 2 条 1 号）に該当する場合がある。この要綱でも「事業者の責務」や「事前協議」「指導基準」が定められている（栃木県『大規模建築物の建築に関する事前指導要綱』1991 年 3 月、p.2）。なお、当該開発が大規模事業開発計画にも該当する場合には、後者の要綱を適用すると同時に、建築物の建築計画については前者の指導基準を適用するされている（同）。

⁷⁷ 山梨県県民生活局環境保全課『山梨県環境影響評価等指導要綱関係資料集』（1990 年）pp.22-23.

⁷⁸ 栃木県『栃木県環境影響評価実施要綱』(1991年3月)p.19.

⁷⁹ 栃木県生活環境部環境管理課『8年版 環境白書』(1996年) p.10.その内訳は75~90年度35、91年度14、92年度8、93年度6、94年度2、95年度1となっている。

⁸⁰ 東北縦貫開発株式会社『(仮称)鹿沼72カントリークラブ27ホール増設に係る環境影響評価書』(1996年10月) p.138.

⁸¹ 同、p.482.

⁸² 「ゴルフ場等に係る会員契約の適正化に関する法律」では、50万円以上の会員契約において、事業者は会員募集に際し、事業者の概要、施設の計画、会員数の計画等について主務大臣(現経済産業大臣)に届け出なければならない。また、事業者は契約成立前及び契約締結時において、顧客に対し、会員契約の内容を説明した書面を交付しなければならないが、主務大臣の権限は地方支分部局の長または都道府県知事に委任することが可能とされている。